نظرية التنظيم 221PAD

• إهداء من أخوكم الفقير لله مسافر بس

Pad 221

تصوير وتنسيق وإدراج هذا الكتب لوجه الله

طلاب وطالبات جامعة الملك عبدالعزيز بجدة

ليكن عوناً ودافعاً لكم

والشكر الله

سلسلة الرضا للمعلومات

التنظيم الإداري الحكومي
بين
التقليد والمعاصرة
(١)

الفكر التنظيمي

إعداد
الأستاذ الدكتور عامر الكبيسي

٢٠٠٤

سلسلة الرضا للمعلومات ٢٤٠

سلسلة علمية متميزة لنشر ثقافة الإدارة الحديثة والمعلوماتية بغية تطوير المؤسسات والشركات التي تسعى للريادة.

دار الرضا للنشر

سوريا - دمشق

تجهيز - قرب فندق برج الفردوس

هاتف: ٢٢٢٤٦١٧ - تلفاكس: ٢٢٢٢١٦٣ - ص.ب: ٤٢٦٧

E-mail: Reda-Center @ net.sy

Web site: http://www.redapress.com

الإخراج: مركز جديدة للخدمات الطباعية

هاتف: ٦٨١٦٥٦٨ - تلفاكس: ٦٨١٦٦٣٠

التدقيق اللغوي: أ. اسماعيل مروة

تموز ٢٠٠٤

مقدمة الناشر:

كلما ازداد الإنسان علماً ووعياً باحتياجاته كلما نظم علاقاته الاجتماعية البشرية، كلما حصل على الرفاهية والتوازن في حياته، والسعادة، وتحقيق الاحتياجات تبقى هي غاية الإنسان في مجتمعه البشري للوصول لتنظيم بشري ومادي أفضل، فالتشتت يهدر الطاقات والعشوائية تدمر والموارد محدودة دوماً والعبثية لا تحقق نمواً واستمراراً، لذلك ارتبطت الحضارة الإنسانية بالتنظيم، والتنظيم يبدأ من نظام العقد أي من الترتيب ويتدرج في نظم العلاقات والطاقات والحقوق ولغة التواصل ويمر بتنظيم المدن والبناء والهندسة والأدوات والتقنيات، ليصل لتنظيم العلاقات الإنسانية والاجتماعية والسياسية، وهو يشكل ركناً استراتيجياً من أركان الوعي الحضاري الذي يعكس صورة الله منظم الكون وخالقه ومبدعه ومرتب كل القوى وتوازنها وتجددها.

والتنظيم اليوم جزء من أركان الإدارة التي توصفت علومها ووظائفها لضبط تجمعات البشر الهادفة، والتجارب دلت على أن هذه الوظيفة هي الأكثر ضرورة وحاجة في ضبط حياتنا البشرية الحضارية، فهذا الكون الذي يسير في نظام دقيق رفيع لا يوحي بالعشوائية، فرغم كل التطورات العلمية التي كتشف قوانين الطبيعة والمواد وتوظفها لصالح الإنسان، تعجز عن خلق نظام الحياة في خلية صغيرة توحي بعظمة منظم الكون، ودور البشر في إدراك أنظمة الطبيعة والحياة وتوظيفها لخير منظوماتهم الإنسانية.

نحن البشر نبني حضارتنا من خلال الوعي والحاجة ونمو قدرتنا على التعرف على قوانين الطبيعة والمجتمع وإدارة مواردها نحو تنظيم إنساني أفضل لمقدراتها، وكذلك القيام بدور تنظيمي توجيهي مكمل للأنظمة الإنسانية والمادية التي نعيشها، ولكن هل التنظيم في الحياة الإنسانية والبشرية هو حالة تطويرية تلقائية أم حالة إرادة حضارية قد تنمو أو تتراجع أو تصطدم بعوائق عديدة؟ هل العقول التنظيمية تبنى بسهولة؟ من هم المنظمون في العالم؟ كيف بنيت الاهرامات؟ وكيف بنيت العلاقات التجارية؟ نظمت الجيوش وحدثت الحروب وحتى الدول في عصور قديمة كالحضارة اليونانية التي حددت مفاهيم الدولة والسلطة والديموقراطية، واليوم من يبني وينظم قوانين الشركات والمحاسبة والتطوير الإدارية ولموارد البشرية والتعليم؟ من ينسق تلك الأنظمة المختلفة في المجتمع؟

أولاً ما هو التنظيم؟ وما هو الفكر التنظيمي؟ وما هي قوانينه والياته؟ هل هو حالة في الإدارة أم توجه؟ وهل وظيفة التنظيم التنسيق بين الأقسام والوظائف والصلاحيات أم حالة إبداعية مبادرة تقوم بدراسة الحالات واقتراح وتطوير أنظمة عمل مهام خاصة بها؟ متى نقول أن هذا العقل أو الفكر تنظيمي؟ ومتى نرى أنه متوازن وفعال؟ ومتى نقول بأن هذا التنظيم مهترئ أو محدد أو هو غير قادر على النمو والتطوير؟ هل التنظيم حالة أنشئت حتى تبقى ثابتة أم يصيبها الترهل والضعف والاختراق وهي بحاجة لتطوير دائم؟

وفي الواقع العملي لمجتمعاتنا اليوم، لماذا نلاحظ أن معظم شركاتنا تعيش أنظمة إدارية مخترقة مهترئة لا تطور نفسها بسهولة، وأصبح دورها سلبياً عبئاً على التنظيم.

التنظيم الشخصي هو حالة التزام لتحقيق إدارة أفضل للقدرات في مواجهة أنظمة المجتمع ومتطلباته، أما تنظيم المؤسسات والمجتمعات فهو ركيزة جمعية لأنظمة قابلة للتجدد وإعادة التصويب بوعي وإرادة، والواضح أن المنظمات والمؤسسات الناجحة تسير على أنظمة صاغها مهندسو تنظيم أو مأخوذة من أنظمة مؤسسات محددة، ولكن مع الزمن قد يُستبعد مهندس التنظيم وبالتالي يغيب وعي التنظيم ومهندسه وتسير المؤسسة وفق نظام جامد غير مُصان تشوهه قوى مختلفة داخل المؤسسة والتنظيم الذي لا يُصان تبعاً لأهدافه المتجددة يتحول إلى عبء، ولا يبقى محافظاً على الأهداف بل ينعكس قيوداً واستغلالاً.

لذلك يُعتبر تنظيم الأعمال والنشاطات الإنسانية الربحية وغير الربحية الإنسانية والتجارية والسياسية والاجتماعية عملاً فكريا معقداً يحتاج خبراء فعالين في التنظيم يقيمون تصورات متوازنة للتنظيم البشري، ويقومون بتطوير مستمر على أساليب التنظيم وصيانتها، وتحديد آليات وآفاق جديدة للتنظيم وفق تحديات البيئة والمنافسة والتقادم، واختلاف المصالح، واختلاف الرغبات البشرية، والرغبة الجامحة لدى الإنسان بعدم الالتزام والانتظام وفق مصالحه أو الالتزام من أجل مصالحه أيضا.

وفي الحقيقة إن كل نظام بشري بحاجة للصيانة والتطوير المستمر والمراقبة والمعايرة العملية، والمقارنة بين الهدف والنتيجة لتصويب النتائج وتفعيل تحقيقها، فالتنظيم ليس هدفاً بحد ذاته، لكنه وسيلة لتحقيق كل الأهداف. التنظيم هو إدارة للحركة الإنسانية الإدارية والتجارية من وجهة نظر الدقة والمساواة والتحفيز والتثبيت القانوني والدراسة والإحصاء، وتحقيق الأهداف لمنظومة العمل البشري التي ينشأ لها التنظيم، فمن صفات التنظيم الجيد القدرة على تحقيق الهدف المنشأ من أجله، سهولة التعامل، والتعديل والمرونة والدقة والتفاعل مع القدرات البشرية –الإبداع والتجديد – القدرة على الرقابة الفاعلة – الانسجام مع التخطيط والتوجيه والتفعيل- سهولة التواصل والتفاعل مع نسيج العمل الإداري- الربحية وانخفاض التكلفة أو اقتصادية التكلفة تجاه العمل – ضبط نوعية الكوادر اللازمة للعمل.

الفكر التنظيمي هو ملكة وخبرة وقدرة بشرية عالية لا يصل إليه إلا أصحاب القدرات البشرية وأصحاب الخبرة المتفاعلون والمتوازنون في قراءتهم للتعامل الإنساني البشري، والمطلعون على أساليب تنظيم النشاط الإنساني بتطوراته المتسارعة الإدارية والمعلوماتية والفكرية والمؤسسية، وهؤلاء هم شخصيات خاصة.

لقد استطاع المؤلف بجهده ورغبته الجامحة تلمس جذور الفكر التنظيمي والنظر للحضارة الإنسانية البشرية وتنظيماتها السياسية والقبلية والزراعية والتجارية ونظم البناء والقانون أن يجد هذا الخيط الرابط للفكر التنظيمي عبر العصور، ليستطيع أن يعكس هذه الوظيفة الإنسانية العليا في مجتمعاتنا اليوم التي تعيش حالة التضارب بين الأهداف والتقنيات والرقي والمصالح ندرة الموارد واستهلاك البيئة والتكاثر البشري السريع في هذا الكون الذي بدأت موارده تنضب وتتشوه بسرعة مذهلة.

إن أهمية هذا الكتاب هي في تناوله لموضوع هام استراتيجي، تتمنى أن تصل خصوصيته لكل مهتم، ليس كإحدى وظائف الإدارة ولكن كإحدى سمات النشاط الإنساني الحضاري واستحقاقات التنافس والتطوير العالمي، حتى ندرك أسباب فشل مؤسساتنا وتنظيماتنا الناتج عن خلل في آليات التفكير التنظيمي، فالتنظيم في النهاية ملكة وخبرة تنمو وتعتمد على معرفة عميقة بالبعد الإنساني والأخلاقي والحضاري، ورؤية متوازنة للسلوك البشري ومنهجيات لأساليب تنظيم النشاط وضبطه وتوجيهه، فهو ليس مجالاً أكاديميا بحتا، وفيه ساحات إبداعية خاصة، حيث لا يمكن للتربية التقليدية والعقل المكرر الذي لا يتفاعل مع سرعة التغيير، وتلمس استحقاقاته، أن يحقق تنظيماً إبداعيا متوازنا، وكذلك لا يمكن للفكر التلقيني التكراري غير النقدي الذي يحد من التفكير والمسؤولية إنتاج شخصيات منظمة مبدعة تتفاعل مع احتياجات المجتمع بمرونة لا نتاج تنظيمات حضارية منتجة وإنسانية تساهم في رفع التنمية وحراك المجتمع نحو تحقيق أهداف أفضل لاستمرارها وبقائها وتفاعلها الحضاري.

نشكر للدكتور عامر الكبيسي جهده وهاجسه الحضاري الإنساني، وعمله العلمي المتكامل في إنتاج سلسلة مراجع إدارية رفيعة تطرح الفكر الإداري الحديث وإدارة المنظومات الحكومية الحديثة، عبر طرح علمي معرفي يحرك العقل البشري نحو جوهر الحضارة الإنسانية، والله ولي التوفيق والنجاح.

دمشق في ٢٠٠٤/٧/١

مدير دار الرضا للنشر
هاني شحادة الخوري

الفهرس

مُقدمة المؤلف

منذ لحظات وقوفي في تموز عام ١٩٦٣ أمام رئيس جمهورية العراق آنذاك في حفلة تخرج الدفعة الأولى في كلية الإدارة العامة لأستلم جائزة الخريج الأول، أحسستُ بمسؤوليتي تجاه هذا التخصص الذي امتثلت لدراسته دون رغبة مني. وقد عانيت خلال السنة الأولى من دراسته الكثير. لكن موضوعاته المتنوعة وقضاياه الكبيرة وتباين اختصاصات أساتذته الذين ساهموا في التدريس خلال السنوات اللاحقة سرعان ما أشعرني بأهمية هذا الحقل الناشئ والمتجدد، وحببني بمناهجه خلال السنتين الأخيرتين فوجدت نفسي وكأني في العش الذي سيؤويني طيلة سنوات العمر اللاحقة وهذا ما تحقق فعلاً.

إذ تشاءُ الأقدار أن أُرسلَ ببعثة حكومية لإكمال الدراسات العليا في الولايات المتحدة الأمريكية لأكون أول عراقي يحصل على الدكتوراه في هذا الاختصاص، وذلك في الشهر الأول من عام ١٩٧١ لتعظمَ مسؤوليتي ويَثقلَ عبئي وتُستفزَ مشاعري لخدمة هذا التخصص والنهوض به. فعدت بعد شهرين من تخرجي لأُعينَ مدرساً بكلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بغداد بعد أن أُلغيت كلية الإدارة العامة عام ١٩٦٩ بسبب عمليات الدمج والإلغاء التي تعرضت لها جامعة بغداد، وأدت إلى إلغاء عدة كليات ومعاهد وأقسام علمية لتصبح قسماً واحداً للإدارة تحت اعتبارات وذرائع أكدت الأحداث عدم جدواها.

لَقد دخلتُ الكلية في نيسان من عام ١٩٧١ لألتقي بالدفعة الأخيرة من طلبة الإدارة العامة الملغاة فكانت سنة مريرة تلك التي عشتُها وأنا ارقبُ الأيام الأخيرة لتخرج آخر دفعة فأحضر بتخرجهم تشييع جنازة كلية الإدارة العامة وأرقبُ عن قرب الوجوه التي ساهمت في اغتيالها وأيديهم تواري التراب على جسدها. ولم أكن عندها قادراً على التعبير عما أحس به سوى أن أردد قوله تعالى «**وإذا المؤودةُ سُئلت بأي ذنب قُتلت**».

فعقدتُ العزم على أن أفي بوعدي وأن أنهضَ بمسؤوليتي وأنا المؤمن بالله وبقوله تعالى «وأوفوا العهد إذا عاهدتم» فبدأتُ السعي حثيثاً بإدخال مادة واحدة للإدارة العامة في السنة الأولى وأعددتُ لها أول كتاب منهجي في القطر، وكان ذلك عام ١٩٧٣ وهي ذكرى مرور عَشر سنوات على حصولي على البكالوريوس . وسرعان ما تحولت المادة الواحدة إلى مواد في السنوات اللاحقة لنجعل للإدارة العامة فرعاً ضمن قسم الإدارة. ولكن الفرع لم تكن له مناهجَ ولا طَلبة سوى الإشراف على بعض التدريسيين من حملة الماجستير. وتوالت مساعي الخَيّرين باتجاه تطوير الفرع ليصبحَ تخصصاً للسنتين الأخيرتين وذلك عام ١٩٧٦ .

لكن إعارتي إلى دولة الإمارات في مطلع عام ١٩٧٧ سَنَحت للأيدي المتطفلة مرة أخرى لإلغاء التخصص والعودة إلى دراسة إدارة الأعمال، والتوسع فيها باتجاه الماجستير والدكتوراه. فلم يَبقَ من منهج الإدارة العامة مرة أخرى إلا مادتين فقط أدخلتا مجاملة لمدرسيها. واستمر الحال على ذلك حتى عودتي من الإعارة عام ١٩٨٣ . كما سُدت الأبواب بوجه حملة البكالوريوس في الإدارة العامة لإكمال دراسة الماجستير في أي تخصص إداري داخل القطر.

هذه هي قصة المعاناة التي تعرضَ لها هذا التخصص أُثبتها هنا بعجالة لكي نوثق مواقف المعادين لهذا التخصص من الطفيليين الذين لم يكونوا من بين المختصصين لا في الإدارة العامة ولا في إدارة الأعمال، وهم يعرفون أنفسهم مثلما يعرفهم الزملاء الذين عاشوا مواقفهم. وكان لابد من البدء من جديد لإعادة الحياة لدراسة الإدارة العامة التي لم تعد مجتمعاتنا العربية والنامية تحتمل غيبتَها. فكان الصراع تارة والإقناع تارة أخرى الأسلوب المعتمد في إيصال الفكرة وتوضيح الهدف وصياغة المنهج حتى صدور القرار بانشاء قسم الإدارة العامة عام ١٩٨٧ ثم فتح دراسة الماجستير والدكتوراه عام ١٩٨٨ . وسَنَظلُ بعون الله نسعى حتى تكون للإدارة العامة كلية عراقية يفخر بها أبناء الأمة العربية في جميع أقطارها.

ومنذ ذلك الحين وأنا أشغل نفسي في إعداد المناهج وتأليف الكتب التي يمكن من خلالها ترسيخ التخصص، وتوثيق المعرفة بعد أن أخذت العقود تَمر سريعاً وبدأت ملامح الكبر تظهر على الحواس. وقد جاءت مبكرة بسبب سنوات العناء والصراع التي عانيته مدافعاً عن الإدارة العامة وعاشقاً لها. وفي تموز ١٩٩٣ وبعد مرور ثلاثين عاماً على تخرجي في كلية الإدارة العامة دفعت بمسودة هذا الكتاب الذي جاء ظهوره متأخراً بسبب انشغالي في تأليف وترجمة كتب أخرى لم تكن أهميتها تفوق أهميته، لكنها الظروف هي التي حَكمت بذلك. وتشاء الظروف أن تُعيق طبعه بسبب ظروف الحصار الظالم الذي فُرض على القطر والأمل وطيد أن يرى النور مطلع عام ١٩٩٧ . بعد أن اصبح مُؤلَفاً ضخماً يضم عدة أجزاء.

إن كتاب التنظيم الحكومي هذا يُعد - وبكل تواضع - أول كتاب منهجي في العراق حول الموضوع إن لم أقل على مستوى أقطارنا العربية. فهو لأول مرة يركز على إبراز حقل التنظيم في الإدارات الحكومية، ويُبلور المعرفة المتخصصة التقليدية منها والسلوكية ويقرن الفكر بالتطبيق لمعالجة القضايا والمسائل التنظيمية المختلفة. لقد أجهدني إعداد لكني أفخر بمادته ومحتواه. وأحمد الله على توفيقه ورعايته، فلولاهما ما كان هذا الكتاب - الذي كَتبتُ أغلب صفحاته خلال سنوات الحصار التي عشتها بين أبناء وطني الذين أصروا على الصمود والمطاولة حتى يأذن الله بفرجه إنه نعم المولى ونعم النصير - ولا أبالغ أن قلت إن ما قدمته للإدارة العامة من نتاج وعطاء إنما هو للعراق الذي لن نسعد إلا بسعادته، ولا نهنأ إلا باستعادة حقوقه وتوحيد صفوف أبنائه، بل هو للأمة العربية التي نحن جزء منها وإلى وحدتها نتطلع. وإني - وبكل تواضع - أحس بأني قد بذلت جهدي وعملتُ ما استطعت للإيفاء بالعهد وتبليغ الرسالة، وإيصال الأمانة لمن نعهد فيهم الخير ونأمل منهم الكثير أولئك هم طلبتنا والذين بدأت طلائعهم تلوح بالأفق بعد تخرج ثلاث دفعات من حملة الدكتوراه والماجستير، وتخرج المئات بشهادة البكالوريوس. ونسأل الله تعالى أن يغفر لنا الذنب وينير لقادتنا الدرب، ويرفع عنا أوزار الحصار والحرب لتنا

الفرصة لعلماء الإدارة وخبراء التنظيم بناء الدولة العصرية الآمنة التي تكفل للإنسان السعادة والرفاهية. ولست آسف بعد الآن إن حان الأجل واقترب الرحيل للقاء الخالق فالنفس المطمئنة لابد أن ترجع إلى ربها راضية مرضية. وآخر دعواي أن يغفر الله لكل من أساء لي أو ظن بي ظن السوء أو حاول في يوم من الأيام أن ينسب لي ما ليس من خصالي ولا من شيمي. فقد ظُلمت كثيراً من بعض الذين ناصبوا العداء لهذا التخصص لمصالح خاصة بهم. لكن الله عوضني بحب وتقدير أساتذة الإدارة العامة وطلبتها سواء في قطرنا العراقي أو في العديد من الأقطار العربية التي زرتها أو حاضرتُ فيها أو عملتُ بها. أملي فيهم كبير بأن يحملوا الرسالة ويواصلوا السير حتى يكون للإدارة العامة العربية تنظيماً مهنياً ومجلة علمية ومؤتمراً سنوياً يضمهم ويُوحد شملهم وإن غداً لناظره قريب.

إن معرفتنا بالمنظمات تتزايد بسرعة وباضطراد ومع ذلك فإن المصاعب والقضايا التي لازالت موضع نقاش وجدل تتعمق وتزداد تعقيداً. وفي هذا الكتاب سنحاول قدر الإمكان ضغط المعرفة التنظيمية وصياغتها بصفحات تُمكن المبتدىء في دراسة المنظمات من الوقوف على الخطوط العريضة والعناوين الفرعية وإلى النظريات العامة والمفاهيم الرئيسية التي يُراد منها أن تكون قاعدة عريضة لطلبة الإدارة العامة أو للمديرين والعاملين في أجهزتها.

ولقد واجهتنا صعوبات منهجية بالغة الصعوبة ونحن نؤدي هذه المهمة ونبحث عن الطريقة الأفضل والأبسط التي نصل فيها للقارئ ونعرض له المنظمات الإدارية في وجهيها النظري والتطبيقي، فالتوفيق بين ما قيل عن المنظمات من عمليات وهياكل يستلزم فناً للعرض ومنهجاً للتحليل ووسائل للتصوير والتكبير. فإن لم نوفق في تحقيق هذه المطالب في طبعتنا الأولى هذه سيظل الأمل معقوداً على من سيخلفُنا في رعاية هذا الحقل لإتمام النواقص وسد الثغرات لتكون كتبهم ومؤلفاتهم الأقرب للطموح.

وأخيراً فإن هذا الكتاب سيصدر بخمسة أجزاء الجزء الأول منها خُصص للفكر التنظيمي، والجزء الثاني للسلوك التنظيمي، والجزء الثالث للتصميم والبناء التنظيمي،

والجزء الرابع للتطوير التنظيمي أما الجزء الخامس فقد خُصص لإدارة المنظمات العامة المتخصصة. وقد راعينا في تغطية الموضوعات الإيجاز غير المخلّ بالمعنى يسهل على طلبة الدراسات الأولية الفهم والاستيعاب لكننا أشرنا في الهوامش إلى المصادر المهمة التي يمكن لطلبة الدراسات العليا الرجوع إليها عند إعداد بحوثهم ورسائلهم المعمقة حول أغلب الموضوعات.

ومع إننا لم نشر إلى تجربة أية دولة عربية بعينها إلا إننا حرصنا على إبراز بعض الصور عما هو شائع ومطبق في نُظم الإدارة العامة في الدول النامية بوجه عام، وضربنا بعض الأمثلة للممارسات السلبية، وللظواهر السلوكية التي تعكس رسوخ الفكر التقليدي الذي لم يعد منسجماً مع روح العصر ومتطلباته. لنسهل على القارئ إجراء مقارنة بين الواقع الذي تعيشه منظماتنا والفكر التقليدي الذي لم يعد منسجماً مع روح العصر ومتطلباته. لنسهل على القارئ إجراء المقارنة بين الواقع الذي تعيشه منظماتنا والفكر الذي تُدرسه جامعاتنا. تاركين له تقدير حجم المعاناة التي يعيشها شبابنا وخريجونا الذين سيتوجهون للعمل في مؤسسات الدولة وهيئاتها بعد تخرجهم. أو حين يتعاملون معها كمواطنين وزبائن. ولنشعرهم بنفس الوقت بمسؤولياتهم إزاء تغيير ما ينبغي تغييره والإسهام في بناء وتطوير النظام الإداري الذي نطمح أن تعيش في كنفه أجيالنا القادمة والله من وراء القصد.

المؤلف

بغداد ١٩٩٦

الفصل الأول

التنظيم الإداري في الحضارات القديمة

١- مقدمة:

سنحاول في هذا الفصل أن نبدأ بمدخل وصفي نتناول فيه الجذور التاريخية للتنظيمات الحكومية في بعض الحضارات القديمة، لنوضح للدارس كيف تطور التنظيم كنشاط قد تطور عبر العصور والمراحل التاريخية، التي تَدَرّجَ فيها الإنسان البدائي من حياته كفرد ضعيف تأسره الطبيعة وتحكمه قوانينها، وتطارده قواها البيئية القاسية حتى أصبح عضواً في التنظيمات الأسرية والعائلية والقبلية، ومنها تحول إلى حياة المدن والاستقرار فاستعان بغيره وتعاون مع أبناء جنسه ليخفف من ضغط البيئة ويقاوم بعض تحدياتها لنصل به إلى حياتنا العصرية التي وَظف فيها الإنسان المتمدن مفهوم "التنظيم" بكل أبعاده وأعماقه في جميع نواحي الحياة العسكرية، المدنية، الاقتصادية، الاجتماعية، الدينية والتربوية. فصار إنسان هذا العصر يطلق عليه: إنسان المنظمة وصار العصر نفسه يسمى بعصر التنظيم. وعلى الرغم من الأهمية الفكرية والعملية لمثل هذه المراجع التاريخية فإن استعراضنا لمنجزات الأمم والشعوب والأجيال الماضية سيلزم الأجيال القادمة بتذكرنا، ومراجعة منجزاتنا واستحضار تراثنا وبذلك نجعل من الاعتراف بجهد الآخرين قيمة حضارية تتناقلها البشرية عبر تاريخها.

٢- الجذور التاريخية للتنظيم:-

نادرة هي المصادر التاريخية التي تعمقت في دراسة نشأة وتطور الإدارة الحكومية وتنظيماتها. ولأن القلة الذين كتبوا عن الموضوع هم من المؤرخين فإن التاريخ الإداري والتنظيمي ظل مجهولاً للدارسين لهذا الحقل المعرفي مما يجعلهم بأمس الحاجة لمن يُعرفهم بصفحاته التاريخية التي لم تُوثق بعد.

ومن بين القليل الذي كتب حول تأريخ التنظيم كتاب جوردن جابلد الموسوم «ماذا حدث في التاريخ» إذ خصصَ فيه فصلاً يستعرض به ثورة التحضر في مدن ما بين النهرين ويوضح كيف كانت المدن العراقية في حضارة السومريين تمارس العديد من التطبيقات التنظيمية في الأنشطة الزراعية والحرفية من أجل توفير السلع والخدمات الأساسية للسكان آنذاك، فيقول فيه:

«إن قدماء السومريين قد يدهشون حينئذ لو قيل لهم إنهم كانوا يقومون بمهام تنظيمية. فهم أنفسهم لم يستخدموا هذه الكلمة ولكنهم كانوا يمارسونها فعلاً وهم بصدد التغلب على المشاكل والصعوبات المعاشية والحياتية»[1].

٣- التنظيم في حضارة وادي الرافدين:-

تُجمع كل المصادر التاريخية والأثرية على إن العراق القديم يُعد بحق مهد الحضارات. وقد وثق المؤرخ المشهور كريمر kramer هذه الحقيقة في كتابه الموسوم «التاريخ يبدأ في سومر» مؤكداً من خلاله إن السومريين كانوا أول من وضع لَبنات الحضارة الأولى ومارسوا التنظيم في شؤون حياتهم البدائية في جنوب العراق، وحدد الحقبة التاريخية ٢٨٥٠ق.م-٢٤٠٠ق.م بالمرحلة التي ظهرت فيها دويلات المدن city states في كيش والوركاء وأور ولكش وأوما حتى استطاع لوكال زاكيزي ملك إوما بالسيطرة على أوركاجينا ملك لكش ليسمى بعدها بملك سومر قد دام حكمه ٢٩ سنة انتهت في عام ٢٣٧١ ق.م بسيطرة سرجون الأكادي الذي يُعد من كبار القادة التاريخيين لحسن تنظيمه لدولته التي امتدت من آسيا الصغرى وشمال العراق إلى شمال سوريا ومدن الخليج وبلاد عيلام وأقاليم أخرى من إيران. فقال كلمته المشهورة «والآن أياً كان الملك الذي يَدَّعي إنه نظير لي، فليصل إلى حيث وصلت». فلا شك في أن إقامة دولة بهذه السعة قبل أربعة آلاف سنة من عصرنا هذا لا يمكن أن يكون ممكناً بدون تطبيقات وممارسات تنظيمية حازمة وفعّالة مكنت من السيطرة على هذه الدولة المترامية على الرغم من بدائية الوسائل والإمكانيات المتاحة آنذاك.

وإذا كان لابد من استعراض بعض الأسماء التاريخية الكبيرة التي اشتهرت بحسن التنظيم فإن حمورابي الملك السادس للبابليين والذي حَكمَ ٤٢ سنة (١٧٩٣ ق.م ١٧٥١ ق.م) يُعد في المقدمة لكونه أول من أدار الدولة الموحدة سياسياً من عاصمته بابل، ومنها صار يُصدر الأوامر والقرارات المتعلقة بالإنفاق والجباية وهو الذي أرسى بناء أقدم مدرستين في التاريخ. الأولى في سبأ والثانية في كيش، ثم أسس الجيش وجعل الخدمة فيه ملزمة وإجبارية ناهيك عن وضعه لأول شريعة قانونية عام ١٧٧٠ ق.م تحكم العلاقات بين الحاكم ورعيته وبين أفراد الرعية أنفسهم مُحدداً فيها العقوبات الصارمة لكل مخالفة. نورد هنا بعضاً من النصوص الواردة في شريعة حمورابي والتي لها علاقة مباشرة بعلاقات الأفراد ومهنهم وخدماتهم المجتمعية والتزاماتهم لبعضهم:-

- إذا أجرى طبيب عملية على جُرح بمبضع من النحاس ومات المريض، أو أجراها على عين أحد السادة وفقدها بسبب العملية تقطع يداه.
- إنّ البنّاء الذي يبني بيتاً يتهدم على ساكنه ويقتله جزاؤه الموت.
- إذا قام رجل بالسرقة وقبض عليه في أثنائها فإنه يُعدم.
- إذا تقاعس رجل أثناء فتح جدول للسقي فترك الماء يغمر حقل جاره فعليه أن يدفع حبوباً لصاحب الحقل المتضرر بقدر ما ينتجه حقل جاره.
- إذا اتخذ رجل زوجة دون أن يُدوّن بذلك عقدها فإن هذه المرأة ليست زوجة شرعية.
- إذا أخذ رجل زوجة وأصابها مرض خطير فإذا عزم أن يتزوج امرأة ثانية فيمكنه أن يتزوج ولا يجوز له أن يطلق الزوجة المصابة بالمرض الخطير فتسكن في البيت الذي بناه ويستمر في تحمل مسؤوليتها ما دامت على قيد الحياة.
- إذا فقأ رجل عين ابن رجل آخر فعليهم أن يفقأوا عينه وكذلك إذا كسر عظم رجل آخر فيكسر عظمه.
- إذا قال عبد لسيده أنت لست سيدي وثُبت أنه عبده فعلى سيده أن يقطع أذنه[2].

وبقدر تعلق الأمر بالتنظيمات الإدارية التي شهدتها حضارة وادي الرافدين القديمة بسلالاتها المختلفة يمكننا أن نلخصها بما يلي :-

١- لقد ظهرت على شواطئ النهرين دجلة والفرات وروافدهما أولى المدن والمراكز الحضارية. وبظهور المدن ظهرت أُولى محاولات الكتابة والتدوين ومراكز التعليم والتطبيب والتجارة والصناعة والزراعة، وكانت نتاجات الأقوام في الشمال والجنوب والوسط تتراكم وتتفاعل مع بعضها لدرجة أصبح التمييز عسيراً بين ما هو من أصل سومري أو أكدي أو بابلي أو آشوري.

٢- بدأت الحياة السياسية في العراق بظهور دويلات للمدن المستقلة عن بعضها، ولكل منها حدودها وحكامها، ثم تحولت إلى دولة موحدة تُدار مركزياً من الشمال إلى الجنوب، وقد توسعت لتصبح إمبراطورية تشمل أراضي سوريّة وإيرانية وآسيوية وبعدها بدأت من جديد تظهر الحاجة إلى تقسيمها إلى أقاليم جغرافية تُدار من أكثر من ولي عهد. وتذكر المصادر التاريخية أسماء ١٣ مدينة كانت كل منها تُعد دولة بذاتها منها على سبيل المثال: (بابل، نفر، أيسن، اور، سبار، اريدو، آشور، أوروك، الوركاء، كيش).

٣- ظهر نظامُ الحكم الملكي في العراق القديم وبموجبه يُعد الملك هو الرجل العظيم الذي تختاره الآلهة لحكم البشر، وصار له مركز مرموق، ومع ذلك فلم يأخذ العراقيون القدماء بفكرة تحول الملوك العظام إلى آلهة كما فعل أغلب فراعنة مصر، وكانت الملكية تنتقل وراثياً إلى الأبناء باستشارة الآلهة بالطرق التعبيرية على الرغم من ادعاء بعض ملوك العراق القديم بأنهم أبناء للآلهة [٣].

٤- ويعتمد الملوك في تسيير شؤون حكمهم ومملكتهم على مجلسين أحدهما يضم المسنين والآخر المقاتلين ويشارك المجلسان بمناقشة القضايا العامة، وكثيراً ما كان ينتخب مديراً من بينهما وُتخول له صلاحية تسيير الشؤون الدينية والدنيوية.

٥- اعتمدت إدارة الدويلات العراقية اعتماداً كبيراً على التشريعات والقوانين والنظم وكانت تفصيلية وشاملة وتتناول معظم جوانب الحياة، وكانت ملزمة وتتبنى العقوبات

بحق مخالفيها مما جعلهم أعرق من اليونانيين والرومانيين الذين ظهروا بعدهم بمئات السنين وعرفوا بتشريعاتهم المتطورة. ويعتبر قانون حمورابي بمواده الـ٢٨٢ والذي عثر عليه في مسلته عام ١٩٠١ في مدينة شوشة والموجودة حالياً في متحف اللوفر في باريس أكثر القوانين تطوراً.

ومن المبادئ التنظيمية العامة في القوانين العراقية مبدأ عدم التعسف في استخدام السلطة، أو التمتع بالحق، والإنسان المتعسف يُعوض عن الضرر الذي نجم بحق الآخرين نتيجة سوء تصرفه كما تشددت في معاقبة أصحاب الحرف والمهن الذين يهملون أو يقصرون بعملهم فأقرت على سبيل المثال قتل ابن البّناء الذي يبني بيتاً بطريقة سيئة تؤدي إلى سقوط وقتل ابن صاحبه. وقد أخذت بمبدأ القوة القاهرة التي تحول دون تنفيذ الملتزم بتعهده لأسباب خارجة عن إرادته فلا يعاقب عندها..... إلخ وهذه جميعاً تعبر عن ميل الدولة إلى تنظيم العلاقات بين أفرادها وسكانها.

٦- وعلى الرغم من التقدم الذي شهدته حضارة العراق القديمة سياسياً وتشريعياً واقتصادياً فإننا لم نجد ما يُدلل على ظهور منظمات إدارية تعمل بعيداً عن سلطة الملك الحاكم أو عن الطقوس الدينية. فالوظائف الإدارية المتمثلة في الخدمات العامة، وتطبيق القوانين، وحفظ الأمن، وجباية الأموال، وتسيير شؤون الزراعة والتجارة. وإنها كانت تمارس من قبل الملك مباشرة، وهذا يعني أن التنظيم الإداري للحكومة ظل نشاطاً سياسياً يتولاه الحاكم بنفسه أو من خلال أعوانه دون أن تظهر طبقة من الإداريين أو تتبلور منظمات حكومية متخصصة لهم. وهكذا تكون المركزية هي الطابع الغالب بسبب عدم الاستقرار السياسي الذي نجم عن الغزوات المتكررة والموجات الخارجية التي كانت تطمع في السيطرة على هذه البقعة المتميزة في موقعها وخيراتها. ولا تزال الأطماع ترنو إليها وتسعى لها مما يجعل الحياة السياسية لسكانها في حالة استنفار دائم.

وخير ما نختتم به هذه الخلاصة السريعة عن تاريخ التنظيم في حضارة وادي الرافدين، مقولة للأستاذ الأمريكي فرل هيدي في كتابه الإدارة العامة المقارنة. وعلى

الرغم من إنه لم يأت فيها بالجديد لكن اعترافه وهو المتخصص في هذا الحقل يُقنع المعنيين بالدراسات الإدارية المقارنة ويرسخ ما ذكره المؤرخون في كتبهم وهذه ترجمة دقيقة لما جاء في كتابه :

«لقد تصدرت الحضارة السومرية الحضارات في الإمبراطوريات العظمى التي ازدهرت في الهلال الخصيب وعلى مدى ٣٠٠٠ عام، وقد جاءت بأفضل المساهمات في مجال التكنولوجيا وفن الحكم وإنشاء المدن الكبيرة والسجلات المكتوبة وإصدار القوانين كما سجلت إنجازاتها العظيمة في الشؤون المادية بفضل النظم الإدارية التي استطاعت صهر الطاقات البشرية المتاحة للاستغلال. وعلى الرغم من أن سومر تعتبر سابقة على مصر القديمة كمهد للحضارات. إلا أن مصر وصلت إلى مستوى مشابه تقريباً في نفس الفترة»[٤].

٤- التنظيم في حضارة وادي النيل:-

والتنظيم في حضارة مصر القديمة هو الآخر يرجع إلى بضعة آلاف من السنين. بل إن الدكتور إبراهيم درويش يرى «إن مصر عرفت أقدم تنظيم بيروقراطي على وجه الأرض على الإطلاق سواء على مستوى الحكومة المركزية أم على مستوى الحكم المحلي»[٥] وتذكر المصادر التاريخية أن الحكم آنذاك كان قائماً على أساس أن الملك للآلهة وأن حورس هو إله الحكم مما يجعل سلطاته مركزية. ولكي يستطيع الحورس إدارة مملكته الشاسعة لابد له من أعوان يمنحهم بعض سلطاته لحكم الأقاليم البعيدة عن مركز حكمه، وهكذا يُخول هؤلاء رؤساء المدن وشيوخ القرى بعض سلطاتهم وليوصلوا لهم ما يجبونه من ضرائب ورسوم.

وتشير الوثائق التاريخية إلى أن توحيد الدويلات الشمالية والجنوبية التي كانت ممتدة على ضفاف النيل قد تم لأول مرة على يد الملك مينا في حدود ٣٢٠٠ ق. م. وقد جعل عاصمتها آنذاك «أوان» أي هليوبوليس مكوناً أول أسرة حاكمة. واستمرت الأسر الفرعونية حتى قيام الإمبراطورية المصرية الحديثة بقيادة أحمس زعيم الأسرة الثامنة عشرة الذي حرر مصر من الهكسوس وأعاد وحدتها. وأكمل الملك أخناتون ثورة التوحيد

للدويلات. ونذكر هنا أنّ مصر قد خضعت لفترات متقطعة لحكم الآشوريين منذ عام ٣٣ ق. م ولحكم البابليين ولحكم الفُرس عام ٦٢٥ على يد قمبيز، حتى سقطت على يد الإسكندر المقدوني عام ٣٣٢ م وعندها بدأت الحضارة الشرقية تغرب لتبزغ الحضارة الغربية في بلاد الإغريق[٦].

ومن النصوص التاريخية الموضحة لمعالم التنظيم في مصر القديمة نذكر نصاً من كتاب الحكيم بتاح حوقب حول نصيحة أحد الملوك لابنه ويرجع تاريخها إلى قرابة ٢٠٠٠ عام ق. م وقد وجدت على ورقة البردي يقول فيها: «إذا كنت قائداً تدير شؤون الجماهير، عليك أن تبحث وتنقب بنفسك عن كل عمل صالح حتى يتحرر الأمر من كل عيب وأن فعل الخير عظيم ودائم الأمر. أما فعل الشر فلن يجديك فتيلاً. وإذا كنت ممن يتقدم الناس إليهم بالالتماسات، فكن هادئ النفس إذ تستمع إلى ما عسى أن يقوله صاحب الالتماس. لا توجه إليه لوماً قبل أن يفرغ ما في صدره ويذكر ما أتى من أجله... وليس من الضروري أن تجيبه إلى ملتمسه لكن حسن استماعك إليه من شأنه أن يريح قلبه». ويضيف «لا تكن كاهناً ولا حلاقاً ولا جندياً بل كن موظفاً يحترمك الجميع ويمتلئ بيتك بالخير وبالخدم والحشم... وانحنِ أمام من فوقك وأمام رئيسك في شؤون الإدارة الملكية حتى يستمر بيتك مفتوحاً ويستمر رزقك».

والنصوص أعلاه تعكس ملامح من وجانب التنظيم وطبيعة العلاقات التي تربط الرؤساء بالمرؤوسين في ظل حكم فراعنة مصر. وقد تكون بعض مضامين هذه التوجيهات شائعة لدى بعض الشرائح البيروقراطية المعاصرة التي كثيراً ما يقال عنها إنها تخضع لمن يحكمها وتطيع من يأمرها. والمثل المصري القائل تمسكن حتى تتمكن.

ومن وصايا أخناوي من ملوك الأسرة الثامنة عشرة لابنه الملك مريكارع يقول له :-

«يا بُني تحلَ بالفضائل حتى يثبت عرشك في الأرض. ولا تكنْ فظاً بل كن رحيم القلب، ولا تُميز بين شخص ذي شأن وشخص فقير بل قرّب إليك أي إنسان بسبب عمل يديه... فما أعظم الشخص العظيم عندما يكون رجاله المقربون عظماء... وإياك أن

تطرد إنساناً من عمله ، وليكن عقاب الإنسان بعد تحقق العلم بالذنب وفي حدود ما يصلحه وإياك أن تقتل بل عاقب بالضرب والحبس فإن ذلك يقيم دعائم هذه البلاد اللهم إلا يثور عليك وتتضح لك مقاصده»[8].

وأخيراً فإن ما يميز الحضارة الفرعونية المصرية بكل عهودها القديمة والوسطى والحديثة هو غياب المجالس أو الهيئات التي تشارك أو تسهم في تقديم المشورة للملك ، وإن المصريين قبلوا الحكم المطلق من قبل حكامهم على الرغم من استيائهم أحياناً من تسلط واستبداد بعض الحكام المتعسفين.

٥- الحضارة الهندية:

تجمعت على أرض الهند الشاسعة والمترامية الأطراف هجرات سكانية متعددة لتمتزج مع سكانها الأصليين ، فالآريون وهم من الشعوب البيضاء دخلوها من الغرب ، والطورانيون وهم من الشعوب الصفراء دخلوها من الشرق ، فأصبحت مركزاً للأقوام المختلفة جنساً ولغة وديناً.

ولفهم الحضارة الهندية لابد من التعريف بالفكر البراهمي والفكر البوذي الذي عُرف به الهندوس. فقد ظهرت البراهمية خلال القرن الثامن قبل الميلاد نسبة إلى براهما وهي القوة السحرية العظيمة الكامنة ، وشاعت دون أن يُعرف لها مؤسس. وإن كتابهم المقدس لا يُعرف مصدره أو مؤلفه ، وقد صيغت أغلب تعاليمه في مجموعة قوانين مانو التي تشرح العقيدة الدينية والسياسية لهذه الطائفة. وبموجبها يقسم البشر إلى طبقات غير متساوية ، فالبراهمية هم الذين يشتغلون بالعلم والدين ، وتليهم طبقة الأكشترية فيشتغلون بالقضاء والجند والحكم ، ثم طبقة الويشية فلهم التجارة والزراعة ، اماشودرا وأما سكان الهند الأصليون فيقومون بأعمال الخدمة والصيد وعليهم الطاعة المطلقة للبراهمة. وبموجبه. يتعذر الزواج عبر الطبقات ويحكم الدولة ملك من طبقة الأكشترية يحمل صفات الألوهية. وهو كما جاء في قانون مانو «إله في صورة إنسان فوق الارض» وهو الذي يختار القضاة والموظفين والمستشارين ، وله أن يستعمل الحيل والخدع والفساد إن

كانت في مصلحة دولته. لكن على الملك أن لا يقطع أمراً دون استشارة البراهمة وهي طبقة الكهنة والفلاسفة هناك.

ومن النصوص الواردة في قانون مانو نقتطف ما يلي :

«على الملك ألا يقطع أمراً مهما كان دون استشارة البراهمة . . . وإن البراهمي مهما ساءت سيرته فله أن ينصح الملك إذا شاء. . . ولا ينبغي للملك أن يجبي خراجاً من براهمي عالم بالكتاب المقدس ، ولو مات الملك محتاجاً ، ولا يجوز له أن يصبر على جوع براهمي في ولايته ، وعليه أن يتجنب قتل براهمي ولو اقترف جميع الجرائم ، ولكن إذا شاء جاز له طرده من مملكته على أن يترك له جميع أمواله وألا يصيبه بأذى. .»[9].

أما البوذية فترجع إلى أحد أولاد الأمراء من طبقة الأكشترية الذي اعتزل العالم وعرف باسم غوتاما الراهب أي العارف المستيقظ أو العالم المتنور ، وقد عاش ثمانين عاماً (٥٦٣ - ٤٨٣) ق. م. وهو عند البراهمية يشبه مارتن لوثر عند المسيحيين. وتقوم البوذية على فكرة : إن الإنسان سيد نفسه وبإمكانه تحقيق السعادة بتجنب الألم. ولما كانت الأشياء المحيطة بنا وحولنا زائلة ، وزوالها أو الحرمان منها بسبب الألم فعليه أن يقطع صلته بها. فالشقاء لا يأتي إلا من رغبات النفس ، وعليه أن يكون سيد رغباته لا عبداً لها ، وتدعو البوذية إلى إلغاء الطبقات والبعد عن الثراء وتوحيد الجميع كما تتوحد الأنهار حين تصب بالبحار وفي ظل الرهينة البوذية يتساوى البشر في طبقة واحدة.

وأغلب الظن أن بوذا هذا قد عاصر الفيلسوف الصيني كونفيشوس ، وتأثر بدعوته إلى إصلاح الفرد وتعليمه لكنه تطرف كثيراً وبالغ في إبعاد الإنسان عن الحياة وتفرغه للعبادة وانقطاعه للتأمل وإلا فالحياة كئيبة. والتنظيم الذي اعتمدته البوذية هو في تكوين المعابد والكهنوتيين وتوفير الحد الأدنى من مستلزمات الحياة. وربما تأثرت الحضارة الصينية بالديانة البوذية لكنها أطلقت عليها بالفلسفة "التاوية" التي نادى أصحابها بترك العالم يسير وفق هواه وعدم تقييد حريات الناس بإقامة الحكومات حتى لو كانت صالحة ، وحجتهم هي إنه كلما كثرت القوانين في دولة استفحل أخطر اللصوص والمرتشين وقطاع الطرق[10].

٦- التنظيم في الحضارة الصينية:-

شهدت الصين قيام دولة كبيرة وعريقة عاصرت حكم الموجات السامية في العراق وحكم الفراعنة (الأسرة السادسة) في مصر. فقد كان الإمبراطور «يو» حاكماً لها في حدود ٢٣٠٠ ق.م قبل أن تغزوها أسرة «تشو» المغولية التي طرحت فكرة استجابة الأسرة لأمر السماء في السيطرة على الصين. ثم ظهرت الحروب النزاعات في الصين بين القبائل والأسرة الإقطاعية التي مزقت الإمبراطورية إلى سبع دويلات متناحرة إلى أن تم توحيدها بالقضاء على الإقطاع نهائياً[11].

وإذا ذكرت الصين فلابد من استعراض بعض المفاهيم الفلسفية الصينية التي تمثلت بمدرستين هامتين الأولى سميت بالتاوية والثانية بالكونفشيوسية، والتي كان لها دور بارز في توحيد الصين كدولة وإبقائها كحضارة متميزة بشعبها وتأريخها، وترجع بدايات الفلسفة التاوية إلى عام ٦٥٥ ق.م حيث ولادة لاوتان المعروف بلقبه لاوتز الذي يعد مؤسس التاوية فلسفة الصين الكبرى، والتي وضعها في كتابه «تاوتي تشنغ» وله تعزى الموجة الفلسفية التي استمرت في الصين طوال عصر الفلسفة الإغريقية والهللينية التي تفجرت فيما بعد بجهود الفيلسوف الصيني كونفشيوس.

وتعد التاوية في مرحلتها الأولى فلسفة خالصة، ثم أصبحت فيما بعد ديناً طقوسياً وتصوفاً لتصبح بديلاً للبوذية الوافدة عليهم من الهند والتي حُرمت على أهل الصين في عهد الإمبراطورين «تشنغ» و«ور». وتعني لفظة "التاو" في اللغة الصينية الصراط وفلسفياً تعني القانون الطبيعي أو الكيان الذاتي للأشياء.

وهو تلك القوة السارية في الموجودات والتي تعطيها الحركة والسكون.

ومن مبادئ التاوية المجتمعية والتنظيمية نذكر ما يلي :-

١- لتكون تاوياً يجب أن تكون بسيطاً في كل شيء. فالتاوي يتعارض مع الغلو والإفراط.

٢- والتاوي هو الذي يعمل وينتج ما هو مكلف به دون ضوضاء أو ادعاء أو لجاجة.

٣- لتحرير الناس من الخوف يجب تركهم للطبيعة وعندها يصبح كل إنسان قادر على أداء دوره.

٤- على الدولة أن لا تفعل إلا أقل ما يمكن وبلا قمع سياسي أو أخلاقي. فمع كثرة القوانين وكثرة الأوامر يكون الاضطراب والتشويش.

٥- حين لا يدنس الناس جبلتهم وفطرتهم ويلزموا التاو فقد لا تظل للحكومة حاجة.

والتاوية ضد التملك وتعارض انقسام الناس إلى أغنياء وفقراء، فالإنسان الاعتنائي لا يموت ميتة طبيعية، والتاوي لا يفضل العمل لدى السلطة إلا إذا اضطر لتبول العمل الرسمي لكونهم يرغبون بالتمتع بإرادتهم الحرة، وللتاوية مبادئ خمسة لإقامة الدولة وهي[12]:-

١- شعب معتدل العدد والحجم.

٢- تعليم قاصر على مبادئ التاوية ليظل على الفطرة.

٣- سلم دائم.

٤- عزلة دائمة عن المحيط.

٥- حياة بسيطة وحضارة تاوية بدائية.

أما الفلسفة الكونفوشيوسيه فتنسب لرجل الصين العظيم وفيلسوفها المشهور كونفوشيوس (٥٥١-٤٧٩) الذي تولى إدارة إحدى الدويلات الأسرية التي كانت تتصارع مع بعضها كرئيس للوزراء، وذلك عام ٥٠١ ق.م وبفضل فلسفته الإدارية وحسن قيادته عظم نفوذ دولته، فصارت تخشاها الدويلات الأخرى المجاورة فتآمرت عليه وأطاحت به مما اضطره إلى ترك منصبه وتفرغ لنشر فلسفته في السياسة والإدارة متنقلاً بين دويلات الصين حتى صار له أنصار ومؤيدين يبشرون بفكره بعد مماته[13].

وقد حاول من خلال محاضراته الدعوة إلى خلق الشباب المؤهل لإدارة الدولة ليحلوا محل الأسر الأرستقراطية ويجعلوا الحكومة أداة في خدمة الشعب وليس لخدمة الحاكم. فالحكومة الصالحة مهمتها توفير السعادة لأفرادها. والسعادة عنده هي الخير وعلى كل فرد أن يمتنع عن إتيان فعل يكره أن يوجه له. فالمواطن المستنير ركن أساسي لقيام الدولة. وبذلك تعتبر الحضارة الصينية أول من اشترط لغرض التعيين في الدوائر العامة توفر الخبرة والتجربة واجتياز الامتحان.

ومن أهم آراء كونفوشيوس بشأن الدولة والإدارة نذكر ما يلي:-

١- إن الحكومة الظالمة أشد خطراً على الناس من النمر الضاري المفترس.

٢- من الصعب أن نتوقع شيئاً نافعاً ينهض به أناس يحشون بطونهم بالطعام طوال اليوم في حين لا يستخدمون عقولهم أبداً.

٣- إذا ما حاول حاكم قيادة الشعب بالاستعانة بالسلطة المطلقة، وتوقيع شتى العقوبات لإقرار الأمن، فسينشد أفراد الشعب تحاشي العقوبات غير عابئين باحترام السلطان واحترام إرادته. ولكن إذا استعان الحاكم -لقيادهم بالفضيلة وارتكز على العرف والعادات الصالحة التي يوفرها الشعب فعندها يرتبط الناس برباط معنوي مكين لتقديم أنفسهم وإصلاح حالتهم.

٤- إن الإدارة السليمة هي وسيلة الحكم الصالح.

٥- على الحاكم أن يقود الناس بالحكمة ويكبح جماحهم باللباقة وعندئذ يسيطر عليهم الحياء، وتسودهم الطيبة والصلاح.

٦- على الوزير أن لا يخادع الحاكم، وله أن يعارضه علناً إن اقتضى الأمر.

٧- فساد الحكومات مصدره القائمون عليها، أما سوء نياتهم أو لعجزهم وقصور مؤهلاتهم الذي يسببه تولي الحكام لمناصبهم بالوراثة.

٨- الناس يقتدون بالحاكم فلو صَلح حاله صلحت أحوالهم، ولو ساءت أموره ساءت أمورهم. إن فضيلة الحاكم الصالح تشبه الريح، وفضيلة الرعية تشبه الأعشاب البرية. ولا تملك الأعشاب سوى الانحناء لقوة الريح.

وقد مات كونفوشيوس وهو مؤمن بأن حكام عصره لم يفهموه، لكن موته لم يُمت الكونفوشيوسية في عموم الصين فقد بشر بها طلابه وأكملوها، ولا تزال بعض حكمه موروثة حتى اليوم.

ومن أهم المبادئ الكونفوشيوسية في مجال التنظيم:-

١- التأكيد على دور الحكومة ومنظماتها في خدمة الشعب.

٢- توسيع صلاحيات المسؤولين وتقليل القيود عليهم.

٣- الدعوة إلى إعداد البشر الصالحين واعتماد الأخلاق بدل القوانين.

٤- الإدارة القوية والحكومة الصالحة والملتزمة أداة الدولة العادلة.

٥- الاهتمام بمشاكل الناس العملية والكف عن قضايا الوجود الخلافية.

أما أهم الإسهامات التنظيمية للحضارة الصينية فتتمثل في تأكيدها على الممارسات التالية:-

١- التحسب والتهيؤ قبل البدء بالعمل، فالصينيون هم الذين قالوا: إن القائد الذي يكسب المعركة هو الذي يمارس عمليات الحساب في مقر قيادته.

٢- التأكيد على أهمية الاتصال من خلال الأوامر الواضحة التي لا تثير اللبس أو الاختلاف في التفسير.

٣- أهمية الاختبارات عند انتقاء الموظفين للعمل الحكومي لاختيار الأكفأ والأنسب[14].

٧- الحضارة اليونانية:-

وقد أشادها الإغريق الذين تَكّون عالمهم من مجموعة من المدن المنتشرة في جبال اليونان وسواحلها وجزرها والتي عُرفت بدول المدينة. وكان سكانها لا يتجاوزون نصف مليون نسمة ينقسمون في ثلاث طبقات هي: العبيد والأجانب والمواطنون.

وعلى الرغم من ادعاء اليونانيين بأنهم أصيلون في جزيرتهم اليونان، فإن المؤرخين ينسبونهم إلى سلالات آرية مهاجرة من آسيا. وقد استقروا في عدة مدن مستقلة عن بعضها لكنها تكّون ما يسمى بالدولة اليونانية لوحدة اللغة والجنس والدين، وقد بدأت شهرتهم خلال القرن السابع قبل الميلاد بظهور المُشرع الكبير سولون (٦٤٠-٥٥٨) ق. م ثم ظهور فيلسوفهم الأول طاليس (٦٢٤-٥٤٦) ق. م وكانت أثينا وإسبارطة قد عُرفتا بنظمهما الديمقراطية التي ميزتها عن حكم الإمبراطوريات التي سبقتها أو عاصرتها.

وللفلاسفة اليونانيين دور مميز في بَلورة الفكر السياسي ونظريات الحكم القديمة والمعاصرة. فكتابات سقراط وأفلاطون وأرسطو كانت لا تزال القاعدة التي تنطلق منها

جل الدراسات السياسية والإدارية حتى يومنا هذا. وسنكتفي هنا بإيراد نبذة سريعة عن مساهمة أفلاطون في هذا المجال علّها تعطي صورة عن أهمية الفكر اليوناني بوجه عام.

ولد أفلاطون في أثينا ٤٢٧-٣٤٧ ق. م. وقد تتلمذ على يد سقراط، ولكن حين أُعدم أستاذه على يد مدعي الديمقراطية أيقن بأن الحكومة العادلة لا ترتجل، ولا تأتي بانقلاب وإنما تستلزم الإعداد والتربية فتفرغ للتفكير في السياسة، وترك أثينا متنقلاً بين المدن وزار مصر لكنه تركها إثر نشوب الحرب بين أثينا وإسبارطة فرجع إلى أثينا وأنشأ فيها جمعية علمية ودينية وأقام فيها معبداً وقد كتب أفلاطون كتابه "الجمهورية" الذي دعا فيه إلى إقامة حكومة للفلاسفة وهم القلة المستنيرة، وفيه صوّر نموذجاً للدولة المثالية المقرة في السماء، والتي يحاول البشر محاكاتها على الأرض. وحين حاول أفلاطون أن يقيم على أرض صقلية عن طريق تثقيف ملكها تراجع عن أفكاره الشبابية فنشر كتابه الثاني "السياسي" وفيه دعا إلى دولة القانون. فالحاكم الخاضع للقانون أفضل من الحاكم المستبد برأيه أو حكم الغوغاء مهما اتسموا بالحكمة والخير. وهو الذي طرح مبدأ سيادة القانون على الحاكم والمحكوم. ثم أصدر كتابه الثالث "القوانين" أو النواميس الذي كتبه في مرحلة الشيخوخة[١٥].

ونقتبس هنا بعضاً من مقولات أفلاطون حول الدولة والإدارة :-

- لا تدعوا صقلية أو أي بلد آخر يخضع لسادة من البشر، فخضوعهم شر على كل من السادة والمسودين وعلى أحفادهم وذراريهم، وعليهم أن لا يخضعوا لغير القوانين.
- إن الحياة الصالحة ليست إلا العيش في دولة صالحة، وإن شدة التفاوت في الثروة بين الناس لا تتماشى مع سلامة الحكم.
- لنفرض أن كل واحد منا - نحن المخلوقات الحية - إن هو إلا دمية بارعة صنعتها الآلهة، ولسنا ندري أكان غرضها من ذلك أهو اللهو أو الجد، ولكننا نعلم حق العلم أن ما فينا من انفعالات هي كالأوتار أو الحبال التي تجذبنا وأنها لتعارضها فيما بينها تجرنا إلى أفعال متضادة بين الخير والشر. وهنا يحدثنا العقل أن كل واحد منا يجب أن يتمسك على

الدوام بخيط واحد فقط من جملة تلك القوى الدافعة. وألا يدعه يفلت منه بأي حال من الأحوال هذا الخيط هو الحاكم الذهبي، وهو حكم العقل المقدس الذي يسمى القانون المشترك للمدينة، وهو خيط لين لأنه من الذهب أما الخيوط الأخرى فهي من حديد. فيجب أن نتعاون دائماً على قيادة القانون الحسنة، والعقل هو الذي يدلنا على الجنس الذهبي الموجود فينا.

- إن كل الأشياء تكون أوفر مقداراً وأجود نوعاً وأسهل إنتاجاً إذا التزم العامل بما يميل إليه طبعه من الأعمال وأتمّهُ في وقته الخاص غير متشاغل عنه في ما سواه.

وللفيلسوف ثيوسيديس ٤٣١-٤٠٤ ق. م مساهماته في تصنيف القرارات التي كانت تصدرها حكومة أثينا وقارنها بتلك التي كانت تصدرها حكومة إسبارطة فالأولى أسماها بالقرارات الديمقراطية، وأسمى الثانية بالقرارات الدكتاتورية لكون أثينا كانت تعتمد المشاركة الجماهيرية في الحكم أما إسبارطة فقد أدارتها فئة من مُلاك الأراضي والأرستقراطيين.

ولأرسطو مساهماته الفلسفية في مجال الحكم والإدارة، ويُعد أكثر واقعية من أفلاطون باعتباره يقر بتباين طبقات المجتمع واختلاف مصالحها. والحكومة الجديدة عنده هي التي تُوفق وتُوازن ما بين مصالح الفئات المتعارضة والمتباينة، وله أيضاً تُعزى فكرة الفصل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ومن مقولات أرسطو قوله إن جميع الناس يتبنون هدفاً واحداً هو النجاح والسعادة، والطريق الوحيد لتحقيق النجاح هو التعبير الصحيح عن النفس من خلال خدمة الفرد والمجتمع. وتحقيق هذه الأهداف يستلزم التزود بالوسائل الفردية وهي الحكمة والماديات وينبغي التعديل في الوسائل لتتفق مع الغايات.

ويمكن إيجاز أهم مساهمات الحضارة اليونانية ومدنها الإغريقية في مجال التنظيم بما يلي :-

١- إنها قدمت أول ممارسة لمبادئ تقسيم السلطات وتوزيع المسؤوليات بين مستويات التنظيم الأفقية والعمودية.

٢- أعطت نموذجاً فعالاً للمشاركة الجماهيرية في الإدارة والحكم وإرساء مفاهيم الإدارة الديمقراطية في النُظم الحكومية.

٣- لم يُفرق الإغريق بين الحكم والإدارة، وبذلك تكون العلاقة بين السياسة والتنفيذ أو بين القاعدة والقمة وثيقة وقوية.

٤- أدركوا بأن للأعمال الروتينية أثراً سلبياً على المنفذين لكونها تؤدي إلى الملل والسأم وأدخلوا الموسيقى في أجواء العمل للتخفيف من المعاناة.

٥- أعطوا للإدارة المحلية والإقليمية والمدن دعماً قوياً واهتماماً بالغاً، وأقروا الإدارة المركزية الجماعية التي أناطوها بمجلس الخمسمائة.

٨- التنظيم في الحضارة الرومانية:-

ومع تراجع دور أثينا وإسبارطة إثر نشوب الحرب بينهما بدأ العد التنازلي للفكر الإغريقي وبدأ الفساد وانحلال الأخلاق يدبّ في جسد الدولة اليونانية مما أدى إلى تراجعها وخضوعها لمقدونيا، ومن ثم لروما التي كانت تتهيأ لاحتلال مكانتها.

ولم تكن روما في بدايتها سوى مدينة كبقية المدن الإغريقية المجاورة فهي تخضع للحكم الملكي الذي كان الملك يتمتع بسلطات دينية وعسكرية وسياسية مطلقة على الرغم من وجود مجلس للشيوخ ومجلس للشعب.

ثم تحولت روما من الحكم الملكي إلى الحكم الجمهوري في حدود ٥٠٩ ق.م إثر احتلال روما لأغلب المدن الإيطالية وتحطيمها لقرطاجة ودحرها لليونان ومقدونيا وآسيا الصغرى وإسبانيا ومصر وشمال إفريقيا. واستمر الحكم الملكي حتى عام ٢٧ ق.م بقيام الحكم الإمبراطوري الذي كان ضرورة إثر توسع رقعة الدولة مما جعل الإمبراطور يتجه نحو الحكم المطلق على حساب المجلسين اللذين كان للإمبراطور نفوذ واسع عليهما.

ومع ظهور الدين المسيحي اعترف الإمبراطور الروماني قسطنطين بالمسيحية ديناً رسمياً للإمبراطورية الرومانية، مما فسح المجال أمام الكنيسة لتزيد من نفوذها وهيمنتها على الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبدأ الضعف من جديد يدبّ في جسد الدولة التي ضَعُفت وانهارت عام ٤٧٦ إثر احتلال القبائل الجرمانية (البربرية) لروما. أما الإمبراطورية الرومانية الشرقية وبعد أن كانت عاصمتها روما قام الإمبراطور قسطنطين عام

١٧٣٠ بنقلها إلى بيزنطة. واستمرت هذه الإمبراطورية حتى عام ١٤٥٣ م بسقوطها على يد محمد الفاتح الذي دخلها وحول اسمها إلى القسطنطينية.

وقد تميزت الإمبراطورية الرومانية بإدارتها للقطاعات العسكرية والمالية والأمنية والقضائية إضافة إلى إدارتها للشؤون الخارجية[١٧] وقد ظهرت في ظلها بعض الهياكل الهرمية، وتقسيم الأعمال وفصل الملكية العامة عن ملكية الإمبراطور. وكان البلاط الملكي في القسطنطينية يضم موظفين كباراً يتولون الإشراف على البيروقراطية المدنية والعسكرية. غير أن الموظفين جميعاً كانوا كالخدم بالنسبة إلى الإمبراطور. ويعزو الكثيرون طول فترة بقاء الإمبراطورية الرومانية الشرقية جزئياً إلى مستوى الأداء الجيد الذي ميز الإدارة البيزنطية. خلافاً للتجزئة والتشتت الذي تميزت به المدن الإغريقية.

وللحضارة الرومانية يُعزى الفضل في بلورة حقوق وواجبات الأفراد، وجعل الفرد بدلاً من الدولة المحور الذي يدور حوله الفكر والتنظيم السياسي والقانوني بعد أن رسّخت الحضارة اليونانية فكرة الدولة وجعل الفرد جزءاً منها. وبحكم السعة الكبيرة للإمبراطورية الرومانية فقد سعوا إلى وضع القانون العملي الذي ينظم الشؤون بدلاً من القانون الطبيعي الإغريقي. فالرومان هم الذين وحدوا جميع القوانين في الأقاليم التابعة لروما وهي قوانين المستعمرات بقانون روماني موحد.

ومن رواد الفكر والفلسفة الرومان شيشرون (١٠٦-٤١) ق.م صاحب كتابي الجمهورية والقوانين، والذي ميز بين الحكومات الملكية والأرستقراطية والديمقراطية والقائل بأن الحكومات تظل دائماً عرضة للفساد ثم الانحلال. فالملكية عندما تفسد تصبح استبدادية والأرستقراطية حين تفسد تصبح أوليجاركية. أما الديمقراطية فتصبح بعد فسادها حكومة رعاع. ولذلك يُفضل الحكومية التي تجمع المزايا الإيجابية لكل هذه الأنواع. وهو القائل بأن القانون الطبيعي هو دستور العالم أجمع. وعلى القوانين الوضعية أن تكون منسجمة مع هذا القانون الإلهي. ويعتبر القانون الروماني الموحد الذي نشره الإمبراطور جستنيان في عام ٥٢٣ م تجسيداً لآراء شيشرون[١٨].

وكانت روما في بدايتها كبقية المدن الإغريقية تخضع للحكم الملكي الذي يتمتع فيه الملك بسلطات دينية وعسكرية وسياسية مطلقة على الرغم من وجود مجلس للشيوخ ومجلس للشعب.

ثم تحولت روما من الحكم الملكي إلى الحكم الجمهوري في حدود ٥٠٩ ق.م الذي مكن روما من احتلال إيطاليا وتحطيمها لقرطاجة ودحرها لليونان ومقدونيا وآسيا الصغرى وإسبانيا ومصر وشمال أفريقيا. واستمر ذلك حتى عام ٢٧ ق.م بقيام العهد الإمبراطوري الذي بدأ يتجه نحو الحكم المطلق إلى أن اعترف الإمبراطور الروماني قسطنطين بالمسيحية ديناً رسمياً للإمبراطورية في القرن الرابع الميلادي وتولى أسقف روما وظيفة مستشار الإمبراطورية مما أدى إلى تزايد دور الكنيسة وهيمنتها على الحياة السياسية فحلت العصور الوسطى، وهيمن الإقطاع وضعفت الإمبراطورية حتى سقوطها عام ٤٧٦ م في الغرب.

ومن الفلاسفة الذين تعرضوا للحكومة والإدارة القديس أوغسطين (٣٥٤-٤٣٠) ق.م الذي نشر كتابه مدينة الآلهة ليرد على التهمة القائلة بأن المسيحية هي السبب في تدهور الإمبراطورية الرومانية. ويميز فيه بين مدينة الآلهة ومدينة الشر. فهو يرى أن مدينة الشر يسودها الشر والفساد حتى لو تبوأ القديسون والحكماء المراكز القيادية لأنهم يخضعون لقوانين الواقع وطبائع الحياة.

وأخيراً يمكن القول بأن البيروقراطية الرومانية بوجه عام قد تأثرت بالتراث القانوني الضخم الذي خلفته الحضارة الرومانية، وأنها أسهمت في التأثير بدورها في كثير من النظم القانونية الحديثة مثلما أثرت الحضارة اليونانية في إخفاء الطابع السياسي على البيروقراطيات اليونانية.

أما أهم السمات التنظيمية التي أبرزتها الحضارة الرومانية فهي:-

١- اعتمادها اللامركزية في إدارة أقاليمها الإمبراطورية التي شملت ثلاث قارات فقد قسمت هذه الإمبراطورية الواسعة إلى أكثر من مئة إقليم يديرها أكثر من ١٣ اتحاداً.

٢- استعانة الإمبراطور بمعاونين ومساعدين في إدارة القطاعات الجغرافية والوظيفية واحتفاظه لنفسه بسلطات الأمر والنهي وإصدار القرارات.

٣- لقد اتسمت الإمبراطورية الرومانية بحسن الإدارة كما أنها سقطت لسوء الإدارة. فكانت مثلاً حياً للتدليل على أهمية الإدارة، ودورها في مراحل التراجع والتدهور.

٩- التنظيم في الحضارة الإسلامية:-

أن للحديث عن ممارسات العرب قبل الإسلام وبعده في مجال التنظيم وإرساء قواعد الحكم والإدارة خصوصيته وأهميته التي توجب المزيد من الشرح والتفصيل مقارنة بما فعلناه بشأن الحضارات القديمة بحكم انتمائنا لهذه الأمة، وإيماننا بأصالة تجربتها وعمق إسهامها في دفع عجلة البشرية نحو التكامل والنضوج. غير إننا لن نجد المجال واسعاً في هذا الكتاب لعرض تفاصيل هذه التجربة بعد أن خصصنا لها كتاباً[١٢] وأسهمنا في إنجاز عدد من البحوث ورسائل الماجستير والدكتوراه حولها مما يجعلنا نُؤثر الإيجاز والاختصار هنا ليرجع من يرغب بالمزيد من البحث والاطلاع إلى تلك المصادر والمراجع. والذي يميز هذه التجربة عن غيرها من التجارب السابقة حيويتها واستمرار جذوتها المتوقدة، فهي لا تُعد تأريخاً مضى وانقضى لكونها حية في العقول والنفوس ولها تطبيقات عصرية قائمة.

فالإدارة العربية قبل الإسلام تمثلت بقيام عدد من الدويلات التي ظهرت على أرض الجزيرة العربية وأطرافها التي كانت محاطة بالإمبراطوريتين آنذاك البيزنطيون يسيطرون على الشمال الأفريقي وبلاد الشام والساسانيون يسيطرون على بلاد فارس وأرض العراق وأحياناً على اليمن وبعض أراضي الشام. ولقد كانت للدويلات العربية ومنها المعينية ١٣٠٠ ق.م -٦٥٠. ق.م والسبأية ٨٠٠ ق.م -١٥٥ ق.م والحضرموتية ٥٥٠ ق.م - ١٠٠ م والحميرية ١١٥ ق.م -٥٢٥ م ودولة الأسباط ١٦٩ ق.م - ١٠٥ م ومن ثم دولة تدمر ٧ ق.م -٢٧٢ م ودولة الغساسنة ٢٢٠ ق.م - ٦٣٤ م ودولة المناذرة ٢٢٤ م - ٦٣٤ م وأخيراً دولة كندا ٤٢٥ م - ٥٥٠ م وكان لهذه الدول ملوك وأمراء وقادة عُرفوا بالعديد من الخصائص والسمات الشخصية في مقدمتها الشجاعة والكرم والصبر والحكمة والحزم والخيال، وهي سمات الحياة البدوية والقبلية التي كانت طاغية آنذاك. وقد أولوا

والنهضة في الشرع الإسلامي، وإنما في انعدام الميل إلى استخدامها. وإني اشعر بأني على حق حين أُقدر أن الشريعة الإسلامية تحتوي بوفرة على جميع المبادئ اللازمة للنهوض»[٢١].

وليس غريباً أن يصدر المؤتمر الدولي للقانون المقارن المنعقد في لاهاي عام ١٩٣٢ قراراً يجعل فيه الشريعة الإسلامية مصدراً رئيسياً من مصادر القانون المقارن لتصبح مصادر القانون أربعة وهي: القوانين الفرنسية، القوانين الألمانية، القوانين الإنكليزية والشريعة الإسلامية.

ونوجز هنا بعضاً من المبادئ التي استنبطها الفقهاء من القرآن والسنة والتي تعد مُرشداً للسالكين من الرعية والرعاة.

١- دفع المضار مقدم على جلب المنافع.

٢- ما يفضي إلى المحظور فهو محظور.

٣- ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

٤- درءُ المفاسد أولى من جلب المصالح.

٥- ما ضرّ كثيره حرم قليله.

٦- المشقة تجلب التيسير.

٧- الضرورات تبيح المحظورات

٨- الاضطرار لا يبطل حق الغير.

١٠- الخلاصة:

من كُل ما تقدم يمكن القول بأن التنظيم الذي نتحدث عنه سواء في مجال السياسة أو الإدارة لم يكن وليد قرن أو قرنين من الزمن كما يظن بعضهم. فجذوره كما اتضح من الصفحات السابقة تمتد إلى أعماق التاريخ وما قبله. وإن للأمم والشعوب شرقها وغربها نصيب في البناء التنظيمي سواء أكان ذلك في ميادين الفكر والتنظيم أو مجالات الحياة وتطبيقاتها. وعلى الرغم من التباين والتنوع في تجارب الأمم والشعوب عبر مراحل

تطورها وتراجعها، فإن سمات وخصائص عامة يمكن إيرادها كحصيلة للتراث البشري التنظيمي وعلى النحو التالي: -

١-إن التنظيم الحكومي قد ظهر تطبيقاً وممارسة في جميع الحضارات القديمة، ولكل حضارة تجربتها الخاصة التي عكست تراث الشعوب وعقائدهم الدينية والمجتمعية ونمط عيشهم ونظم حكمهم ومنها تبلورت المفاهيم وبنيت الفلسفات.

٢-إن الملوك والحكام في أغلب الحضارات كانوا يجمعون السلطات الثلاث بأيديهم إضافة إلى السلطة الدينية.

٣-إن أهداف التنظيمات الحكومية القديمة كانت تُركز على مصالح الأسرة الحاكمة بالدرجة الأولى، فهي تهتم بالحماية والجباية وتوسيع رقعة الدولة، ولكنها اهتمت أيضاً بشق الترع وإقامة السدود والترع والطرق وبالتعليم والصحة والعدل وحل مشاكل المواطنين.

٤-تشبث الحكام والملوك بالطقوس الدينية، وتعلقوا بالآلهة حتى إن بعضهم قد أضفى على نفسه صفة القدسية أما آخرون فيعتبرون أنفسهم رجالاً عظاماً اختارتهم الآلهة لحكم البشر، أو انهم أبناء لبعض الآلهة، وحين يَنقلُ هؤلاء الحكم لأبنائهم فذلك يتم باستشارة الآلهة. لكن التجربة العربية الإسلامية أعطت للتنظيم نظرة أخرى، وربطت بين رسالات السماء وحياة البشر والشعوب.

٥-يعاون الملك أو الحاكم بعض الأعوان أو المجالس أو الحاشية التي تضم مستشارين ورجال دين ومُقاتلة وخدماً وكان بعضهم يتمتع بصلاحيات مفوضة له بصفته الشخصية سواء فيما يتعلق بإدارة الحرب أو جباية الأموال إضافة إلى تقديمهم للمشورة والرأي.

٦-أدى الصراع بين حكام المدن الصغيرة وبين حكام المدن القوية إلى إقامة التحالفات تارة، وإثارة النزاعات تارة أخرى مما أدى بالنهاية إلى إقامة الإمبراطوريات التي مهدت الطريق إلى ولادة أعرق وأوسع البيروقراطيات بالعالم.

للقيادة والإمارة دوراً بارزاً وأحسنوا اختيار الرجال الذين يتولون مسؤوليات الحكم والإدارة حتى قال شاعرهم الأفوه الأودي:

تُهدي الأمور بأهل الرأي ما صلحت ... فإن تولت فبالأشرار تنقادُ
لا يصلح القوم فوضى لا سراة لهم ... ولا سراة إذا جهالهم سادوا

غير أن الممارسات الإدارية والتنظيمية آنذاك ظلت قاصرة على مقارعة الحياة الصحراوية، ومواجهة تحديات العوز، وشحّ الموارد وإدارة الصراعات والنزاعات القبلية، وعقد التحالفات والنهوض ببعض المهام المتعلقة بالحماية والجباية، وتوفير الماء والطعام للقادمين والزائرين للأماكن المقدسة حتى جاء الإسلام لتبدأ تجربتهم المتميزة بأصالتها وتفردها مقارنة بالحضارات التي سبقتها. فقد بدأت ممارسة التنظيم الإداري في الإسلام منذ أن أنشأ النبي (ص) أول جماعة صغيرة مؤمنة فقاد نشاطها السري، وأحكم علاقاتها ونشاطاتها ووسع عضويتها وأدار جلسات اجتماعاتها واتخذ من دار بن الأرقم مقراً لها. فكانت هذه الجماعة نواة الدولة الإسلامية، ولم تكن مهمة إنشاء هذا التنظيم وإدامته وتقويته وإدارة الصراع الذي خاضه في مجتمع الجاهلية بالمهمة اليسيرة. فقد تَجلّت فيه أول مفاهيم إدارة الأزمات وإدارة التغيير ومقاومته. كما إن إصدار الصحيفة التنظيمية التي حددت معالم وطبيعة العلاقات بين المهاجرين والأنصار، وبينهم وبين من بقي من مشركي العرب ويهود يثرب بعد أول تشريع تنظيمي، ويقابل ما نسميه اليوم بالنظام أو اللائحة الإدارية. وهو سبق إبداعي يعبر عن موهبة وقدرة فائقة على تحقيق الهدف من خلال تعبئة الآخرين وتقوية معنوياتهم وتعميق ولائهم وأحكام علاقاتهم بالبيئة الخارجية المحيطة بهم.

أما بناء المسجد النبوي الأول بقباء فقد رسخ العمل التنظيمي للنبي، وأكد اهتمامه بضرورة تأطير الجماعة المؤمنة والحرص على دوام تواصلها وتحصينها من تأثيرات البيئة المتخلفة وتأهيلهم وتدريبهم على ممارسة المبادئ الإيمانية في مؤسسة رائدة لم يكن المجتمع الجاهلي قد عرفها. فجعل من المسجد جزيرة ينطلق منها لإنقاذ الغرقى في بحر الكفر والضلال، ومدرسة يؤهل فيها رجال الفكر والقيادة والقتال. وما كان له أن يحقق ما

حققه لولا هذه القيادة المؤهلة لإعداد وتهيئة الرجال الذين أكملوا مسيرته وحملوا رسالته وأوصلوها إلى أرجاء الدنيا كافة.

ومع اتساع التنظيم وإرساء معالم الدولة وفتح مكة ظهرت بداية الجهاز الإداري التنفيذي الذي ينهض بالمهام والأعمال التنظيمية والخدمية. واستعان النبي بالعمال لجمع الزكاة والجزية، وبآخرين لتعليم القرآن وشرح مبادئه. كما استعان بمن يكتب له الوحي ويحرر له الرسائل والعهود والمواثيق. وكان هؤلاء نواة لجيش من الموظفين المدنيين والجيش المقاتلين والجند.

أما التنظيم لدى الخلفاء الراشدين والأمويين والعباسيين فلا يتسع الحديث عنه هنا.

وقد دأب بعضهم على اتهام الباحث المسلم المؤمن بأصالة تجربة أمته بالتعصب حين يتحدث عنها، ولذلك سنكتفي هنا بإيراد مقولتين لكاتبين غربيين: فقد قالت لورافيتا فاغليري ما يلي:-

«إنّ علينا أن نقدم أعمق إعجابنا إلى دين لا يكتفي بنظرية ملائمة لمطامح الطبيعة البشرية وإقامة شريعة تتألف من أسمى القوانين التي يستطيع الإنسان العيش وفقها، ولكنه يذهب إلى أبعد من ذلك فينادي بفلسفة حياة. دين يُقيم مبادئ الأخلاق الأساسية على أساس نظامي وإيجابي. دين يُفرغ واجب الإنسان نحو نفسه ونحو الآخرين في قواعد دقيقة قابلة للتطوير وملائمة لأسمى الرقي الفكري»[٢٠].

أما أستاذ الفلسفة في جامعة هارفرد هوكنج فيقول:-

«إن سبيل تقدم الممالك الإسلامية ليس في اتخاذ الأساليب الغربية التي تدعي أن الدين ليس له أن يقول شيئاً في حياة الفرد اليومية، وعن القانون والنظم السماوية، وإنما يجد المرء في الدين مصدراً للنمو والتعلم. وإذا كان البعض يتساءل عما إذا كان نظام الإسلام يستطيع توليد أفكار جديدة وإصدار أحكام مستقلة تتفق وما تتطلبه الحياة العصرية، فالجواب على هذه المسألة هو أن النظام الإسلامي يجد استعداداً داخلياً للنمو لا بل إنه من حيث قابليته للتطور يَفْضُل كثيراً النظم المماثلة. والصعوبة لم تكن في انعدام وسائل النمو

هوامش الفصل الأول

٢- جوردن جايلد : ماذا حدث في التاريخ؟ ترجمة جورج حداد، القاهرة ١٩٥٦ ص.
- الدكتور فوزي رشيد : الشرائع العراقية القديمة وزارة الإعلام، بغداد ١٩٧٣.
٣- سعيد الأحمد "الإدارة ونظام الحكم في العصور القديمة" في كتاب حضارة العراق، الجزء الثاني ص١١.
٤- فرل هيدي : الإدارة العامة بمنظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القزيوني، دار المستقبل للنشر والتوزيع، عمان ١٩٨٩ ص٩٨
٥- الدكتور إبراهيم درويش: الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن مطابع الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٩ ص٢٠٠.
٦- الدكتور أحمد شلبي : تطور الفكر السياسي الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٥ ص٣٦.
٧- انظر جو ولسون : ثقافة مصر القديمة، وردت في كتاب كلود الأمين : تأريخ الفكر الإداري ترجمة أحمد حمودة، دار العالم العربي، القاهرة ب-ت ص٢٤.
٨- أحمد فخري : مصر الفرعونية، مكتبة الأنجلو المصرية، الطبعة الثانية القاهرة ١٩٦٠ ص١٦٢.
٩- أحمد شلبي : مصدر سابق ص٥٦.
١٠-أحمد شلبي : مصدر سابق ص٥٥.
١١-الدكتور حمدي أمين عبد الهادي : الإدارة العامة المقارنة مطبعة المعارف، بغداد ١٩٧٠ ص٩٦.
١٢-لاوتزو : التاو : نصوص من الفلسفة الصينية القديمة، ترجمة هادي العلوي دار ابن رشد، بيروت ١٩٨١.
١٣-فؤاد محمد شبل : حكمة الصين، الجزء الأول، دار المعارف بمصر ١٩٦٨ ص٦٧.
١٤-الدكتور وصفي عمر عقيلي: فلسفة الإدارة، مديرية الكتب والمعلومات الجامعية، حلب ١٩٨١.
١٥-الدكتور محمد علي العويني : أصول العلوم السياسية، عالم الكتب، القاهرة ١٩٨١ ص٦٧-٧٠.
١٦-الدكتور بطرس غالي والدكتور محمود خيري عيسى : المدخل في علم السياسة، مكتبة الأنجلو المصرية ص٧١ لسنة ١٩٨٤ ص٣٢.
١٧-جورج سابين : تطور الفكر السياسي، ترجمة حسن جلال العروسي، دار المعارف بمصر ١٩٧١ الكتاب الثاني ص٢٣٤.
١٨-الدكتور أحمد شلبي: مصدر سابق ص١٦١-١٦٥.
١٩-الدكتور عامر الكبيسي: الإدارة العربية الإسلامية، مطبعة جامعة بغداد، بغداد ١٩٩٤.
٢٠-لورا فيتافا غليري : دفاع عن الإسلام. منشورات دار العلم للملايين، ترجمة منير البعلبكي، بيروت ١٩٧٩ ص٩٣.
٢١-عفيف عبد الفتاح طبارة: روح الدين الإسلامي. دار العلم للملايين بيروت ١٩٧٩ ص٣١٢.

مصادر أخرى للفصل / عربية:

١- الدكتور أحمد سوسة : حضارة العرب ومراحل تطورها عبر العصور ، وزارة الثقافة والإعلام، بغداد ١٩٧٩ .

٢- الدكتور إبراهيم الغازي: تأريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية ، مطبعة الأزهر، بغداد ١٩٧٣ .

٣- إيفار ليستر: الماضي الحي : حضارة تمتد ستة آلاف سنة ترجمة شاكر إبراهيم سعيد الهيئة المصرية للكتاب الثامن ١٩٨١ .

٤- طه باقر : مقدمة في تأريخ الحضارات القديمة بغداد ١٩٥٤ .

٥- وزارة الثقافة والإعلام : حضارة العراق، الجزء الثاني، بغداد ١٩٨١ .

٦- ليدا بنهايم : بلاد ما بين النهرين، ترجمة سعدي فيضي، وزارة الثقافة والأعلام بغداد ١٩٨١ .

٧- هاري ساكز : عظمة بابل، ترجمة د. عامر سليمان مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ١٩٧٩ .

٨- يوسف كريم : تأريخ الفلسفة اليونانية، لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة ١٩٨٥ .

9- Kramer, S.N From the Tablets pf Summer Indians Hills, 1956.

10- The Sumarians : Their History and Culture Chicago University 1963.

11- Wilson, J.V. and Lists, N W A Study of Men and Adminstration at the Assyain Capital in the Eighth Century B.C. London 1972.

الفصل الثاني
التنظيم الإداري والمنظمات العامة

١-مقدمة:-

على الرغم من عراقة التنظيم الحكومي وقدمه كما سبق وأوضحنا بعضاً من تطبيقاته في الحضارات القديمة ، فإنه ظل في الغالب نشاطاً عملياً يمارسه الحكام والملوك في إدارة دولتهم مثلما يمارسه الأفراد والجماعات في إدارة أسرهم أو أعمالهم اليومية والحرفية . ولبساطة الحياة ومتطلباتها ومحدودية الموارد والإمكانيات المتاحة آنذاك فإن التنظيم ظل نشاطاً تطبيقياً يخضع للمحاولات التي قد تخطئ وقد تصيب.

لكن تعاظم دور التنظيمات العسكرية وظهور الجيوش الكبيرة للإمبراطوريات المتناحرة كالرومانية واليونانية والساسانية التي خاضت حروباً ضارية، وكذلك هيمنة التنظيمات الدينية وارتباطها بالكنيسة المركزية أدى إلى إرساء بعض القواعد والأسس العامة التي استمدت من التجارب والتطبيقات.

وحين جاءت الثورة الصناعية وظهرت المعامل الكبيرة وفصلت الملكية عن الإدارة بدأت أسس التنظيم ومبادئه تتبلور وتتجمع في إطار معرفي ونظري، وهو ما نطلق عليه اليوم بالتنظيم الإداري. أما الميدان والإطار التطبيقي والعملي الذي يمارس فيه فهو ما نطلق عليه بالمنظمات.

وسنحاول في هذا الفصل إعطاء بعض التعريفات لمصطلح التنظيم والمنظمات الحكومية وما تتميز به من خصائص وسمات تميزها عن منظمات إدارة الأعمال.

٢- تعريفات التنظيم :-

تُشتق لفظة التنظيم في اللغة العربية من الفعل (نَظَمَ) ويعني التأليف. فيقال نَظَمَ اللؤلؤ أي جمع حباته في الخيط. ويقال نظم الشعر أي رتب كلماته وفق نسق. ومنها

الانتظام التي تعني الاتساق. أما النظام في اللغة فيطلق على الخيط الذي به اللؤلؤ أو غيره وجمعه نُظُم. ويذكر في لسان العرب أن النظام يعني الهدية والسيرة. فحين يقال: «ليس لأمرهم نظام» معناه أنه ليس لهم هدى ولا استقامة والفعل منها هو النظم والتنظيم مثله. ومنه نظم الأمر على المثل وكل شيء قرنته بآخر أو ضممت بعضه إلى بعض فقد نظمته وجمعها أنظمة أو أناظيم ونظم[1].

ويستخدم عامة الناس لفظة التنظيم كل بطريقته الخاصة. فربة البيت حين تُنظم منزلها تعني أنها ترتب الأشياء في أماكنها المناسبة بجعلها منسجمة ومنسقة في الشكل والمظهر، وصاحب المتجر الذي يُنظم حانوته فإنه يعالج الارتباك والفوضى في المظهر والشكل الذي تبدو فيه السلع والحاجات المعروضة.

وهذه المعاني تختلف في ظاهرها عن معنى التنظيم الذي يمارسه قائد الفرقة العسكرية أو قائد الفيلق الذي يستعرض صفوف جنوده ويتفحص وقفتهم ومشيتهم وأداءهم للتمارين بنسق واحد وبوقت واحد وكأنهم في جمعهم وصفوفهم كل منتظم. ثم سرعان ما ينشرهم ليأخذ كل منهم مكانه وموقعه ويمارس واجباته ومهامه ويستخدم معداته وعتاده وفقاً لما هو مرسوم له أو ما يتلقاه من أوامر وتوجيهات.

لكن المتأمل في جوهر هذه الممارسات التنظيمية وما يشابهها في حياتنا العامة يلحظ أنها تلتقي جميعاً عند أنشطة متماثلة أو متقاربة وإن اختلفت المجالات المطبقة فيها أو تباينت العناصر البشرية والمادية التي تخضع لها.

أما التنظيم بمعناه العام فلا يخرج عن أنه عمل أو فعل يصدر عن إنسان عند تعامله مع الأفراد، أو عند استخدامه للمواد مراعياً اعتبارات الزمان والمكان ومستلزمات الأداء والعمل فيحدد في ضوئها أفضل الصيغ التي تضمن حسن الاستخدام والاستعمال أو الترابط والأصال بين الأفراد والمواد بما يساعدهم في الوصول إلى الهدف المتفق عليه وهذه النظرة العملية والأدائية للتنظيم الذي نُعرفه على إنه «نشاط يومي أو ربما مجموعة أنشطة يمارسها أعضاء المنظمات كل من موقعه». فالمعلم في المدرسة يُنظم سجلاته

الخاصة بالغياب والدرجات كما يُنظم جلوس طلابه وتوزيعهم على الرحلات الأمامية والخلفية تبعاً لاعتبارات تُمكن الجميع من مشاهدة اللوحة مثلما يُنظم مدير المستشفى شؤون الأطباء والمرضى ويوزعهم على الأجنحة والطوابق والغرف ليضمن الانسجام والعلاقة بين المرض الذي يعاني منه المرضى مع الاختصاص الذي يُعرف به الأطباء. وهكذا الحال في بقية المجالات المجتمعية والحياتية المختلفة. فالتنظيم من هذه الزاوية هو «العمل أو النشاط الذي يمارسه المُنظم أو المدير أو أي فرد آخر عند تعامله مع الآخرين الذين يعملون تحت إشرافه ومع الأشياء والمواد التي يستخدمها في عمله وأدائه».

وقد يُطلق التنظيم على البناء الهيكلي أو الإطار التركيبي الذي تتمخض عنه عملية التنظيم بمفهومها العملي الآنف الذكر، وعندها يمكن أن نسمي المدرسة بأنها تنظيم صحي ونسمي المصنع بأنه تنظيم إنتاجي.

وهذه هي النظرة المؤسسية للتنظيم الذي نُعرفه بأنه ذلك الشكل الرسمي الذي يوضح الإدارات والأقسام والشُعب على المستويات التنظيمية تبعاً لتسلسلها الهرمي العمودي، ويحدد العلاقات الأفقية بينها وطبيعة الاتصالات التي تربطها وهذا البناء الهرمي هو ما نلاحظه في الخرائط التنظيمية التي تُعلق في واجهات مباني الوزارات والهياكل التابعة لها أو نجده في الصفحات الأولى من كتيباتها التنظيمية.

وقد يأخذ البناء الهيكلي أشكالاً هندسية أخرى غير الشكل الهرمي، وهو ما يُميز التنظيمات المعاصرة عن التنظيمات التقليدية المألوفة. والمهم هنا هو أن تتمخض العملية التنظيمية عن إطار مؤسسي أو هيكل تنظيمي يضم الأجزاء إلى بعضها لتظهر منسجمة ومترابطة في الشكل والمضمون.

وليس غريباً أن تظهر وجهة نظر أخرى للتنظيم تنطلق من الإنسان وتعتبره الخلية الأساسية في أي عملية تنظيمية. فالعمل التنظيمي هو نتاج الإنسان. والإطار والبناء هو الآخر من صنع الإنسان وتصميمه، وعليه فإن هذه النظرة يصح تسميتها بالإنسانية كونها تُعرف التنظيم: بذلك التجمع البشري الذي يضم مجموعة من الأفراد الذين يتعاونون

فيما بينهم فيتقاسمون المهام والأنشطة، ويحددون المكان والزمان والكيفية والأداة التي توصلهم إلى تحقيق غاياتهم. ولذلك ينصب تركيز هذا الفريق على معالجة العلاقات بين أفراد المنظمة وعلى الجماعات الصغيرة التي ينتظمون فيها، وعلى الاتصالات الرسمية واللارسمية التي تربطهم أكثر من تركيزهم على الأطر واللوائح الرسمية والتعليمات المحددة بشكل المنظمة ولإجراءات العمل فيها. وقد شاعت هذه النظرة في أواخر العشرينيات من هذا القرن، وظلت أفكارها وأدبياتها نشطة حتى الخمسينيات منه. فالتنظيم من وجهة النظر هذه «هو كل تجمع بشري يلتقي أفراده على هدف محدد ويشاركون جميعهم في الأدوار التي يستلزمها الوصول لهذا الهدف تبعاً لإمكانتهم ومهاراتهم».

وتطرح النظرة السلوكية اتجاهاً جديداً أكثر دقة وأشد تعقيداً في التعامل مع التنظيم والمنظمات الإدارية. وتتلخص نظريتها للتنظيم في كونه سلوكاً عقلانياً رشيداً يصدر عن نظام متكامل الأجزاء مترابط الأعضاء في صيغة تصرفات أو قرارات واعية يشارك في اتخاذها أفراد المستويات الإدارية المختلفة داخل المنظمة استجابة للتغيرات وللتأثيرات المحيطة بها في البيئة الخارجية. وهكذا يضيف أنصار هذه النظرية إلى دراسة التنظيم المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد أن ظلت المتغيرات الإدارية هي الطاغية عند دراسة التنظيم وحصيلة لهذا التشابك والتنوع والتعدد في المتغيرات التنظيمية فقد عمقت النظرة السلوكية التوجه العلمي وأخضعت السلوك الإنساني الإداري بالدراسة الميدانية والكمية وطرحت العديد من الفرضيات التي تساعد في تفسير وتحليل هذا السلوك والتنبؤ به وهو ما كان ينقص التوجهات السابقة المشار إليها.

وهناك فريق من الكتاب ممن يذهب إلى ما بعد السلوكية فيتعامل مع التنظيم في وقتنا الحاضر بنظرة أكثر حداثة. فهو لم يعد مجرد أداة أو وسيلة عملية يستعين بها الأفراد والجماعات لتحقيق أهدافهم وأغراضهم ولتحديد مسؤولياتهم وصلاحياتهم. فإذا كانت مثل هذه النظرات قائمة لحد الآن فإن ذلك يصدق في المجتمعات التي لا تزال في مراحلها الأولى أو المتوسطة من النمو أي إنها ضمن مجموعة الأقطار التي يطلق عليها بالنامية وهي كثيرة في عددها.

أما التنظيم في المجتمعات المتقدمة أو الرائدة في تقدمها فهو ظاهرة حضارية ترتبط بفلسفة وبنظرة أفراده للكون وللحياة والعالم. فإنسان العصر يولد في منظمة ويموت بمنظمة وبين ولادته ومماته هناك عشرات بل مئات المنظمات التي تستوعب وقته وطاقته وتنميتها وتوظيفها. وليس غريباً أن يُنقل المواطن الأمريكي أو المواطن الروسي نفسه بحفظة يحملها معه أينما يذهب لكونها تضم أعداد كبيرة من هويات الانتماء أو بطاقات العضوية في المنظمات التي لم يعد قادراً على العيش بدونها. فقد يكون (على سبيل المثال) الفرد طالباً في جامعة وموظفاً في شركة، ومتدرباً في ناد ومتعاملاً مع بنك ومقترضاً من جمعية ومشتركاً بعدد من الهيئات الخيرية إضافة إلى كونه يحمل رخصة للسياقة وبطاقة تأمين صحي وأخرى للتأمين على الحياة، وثالثة لشراء الوقود، ورابعة من إدارة التلفونات وخامسة من مصلحة الكهرباء، وسادسة لدفع أقساط سيارته إضافة إلى جواز سفره وشهادة ملكية العقار وشهادة إتقان المهن والمهارات.

وهكذا أصبحت منظمات العصر تختلف عن المنظمات التقليدية القبلية والعشائرية والمهنية والحرفية، وحتى تلك ذات الصيغة القانونية والإجرائية. فهي مستوطنات بشرية متعددة الأهداف والغايات، منسجمة الأجزاء تتفاعل مع بيئتها بديناميكية وتتكيف للظروف بفاعلية.

ولا نُغالي إذا قلنا إن ظهور وتطور التنظيمات والمنظمات يعد بحق أهم تطور وأعظم إنجاز ابتدعه وعي الإنسان المعاصر لبناء مستقبل أفضل، ليواجه من خلاله المشاكل والتحديات التي ترافق مسيرة التطور والتقدم في مختلف نواحي الحياة ومجالاتها. ويعكس الظواهر الحضارية الفلسفية الرامية لبناء مستقبل أحسن

organization reflects cultural and philosophical phenomenon to build up better future.

وأخيراً فيمكن القول بأن التنظيم ونحن في العقد الأخير من القرن العشرين قد استكمل أغلب المقومات التي يمكن أن تجعله علماً إنسانياً ومجتمعياً له من المقولات والفرضيات والنظريات التي تجعله حقلاً أكاديمياً وتخصصاً معرفياً ليس بإمكان غير الدارسين له والمتعمقين فيه أن يحيطوا به علماً. ولذلك خصصت له أغلب الأقسام

العلمية والكليات المتخصصة في معظم حقول المعرفة الإنسانية مساقات ومواد تُدرس على مدار الفصول والسنوات . كما نشرت حوله العديد من الكتب والمؤلفات وتحت عناوين مختلفة يتعذر حصرها أو الإحاطة بها .

٣- تعريف المنظمات :-

المنظمات بوجه عام هي تكوينات creatures تختلف تعريفاتها باختلاف المُعرفين لها وتبعاً لمنطلقاتهم ولتخصصاتهم . فبرنارد Barnard يـُعرّف المنظمة بأنها نظام مستمر من الأنشطة المنسقة لعدد من الأفراد الواعين بما يفعلونه . ويضيف باكي Bakke لما قاله برنارد عن المنظمة فيقول : "هي نظام مستمر من الأنشطة الإنسانية المختلفة والمترابطة الموجهة نحو توظيف وتحويل الطاقات البشرية والمادية والطبيعية من أجل تلبية بعض المطالب البيئية أو حل بعض مشاكلها" . أما ثومبسون V.Thompson فـيُعرّفها قائلاً : "المنظمة هي توحد موضوعي لعدد كبير من الاختصاصيين المتعاونين برشد لتحقيق بعض الأهداف المعلنة"

"A highly nationalized and impersonal Integration of a large number of specialists cooperating to achieve some anounced specific objectives [٢]".

وحين أراد مارج وسايمون تعريف المنظمة قالا "إن كل إنسان يعرف ما هي المنظمة" وبدلاً من الاستمرار في طرح المزيد من التعاريف نقول إن أغلبها يُجمع على أن المنظمة بوجه عام هي التي تجتمع فيها الخصائص التالية :-

- تجميع لأنشطة إنسانية هادفة ومعقدة .
- يتفاعل أفرادها عبر علاقات لا شخصية IMPERSONAL .
- لها أهداف محددة ومتخصصة .
- تحيطها نُظم عديدة ضمن النظام الاجتماعي الكلي .
- تقدم خدمات أو سلع أو منافع لبيئتها .
- تعتمد في أدائها على تبادل المدخلات والمخرجات مع غيرها من المنظمات .

لكن هناك من يرى أن لفظة المنظمات تطلق على الهياكل المصممة كأدوات آلية وتقنية لتعبئة الطاقات البشرية المادية لغرض محدد . فهي تقسم المهام وتوزع الصلاحيات

وترسم قنوات الاتصال وتنسق الجهود وكأنها آلة ميكانيكية صممت لأنشطة ووظائف نمطية . بخلافه في لفظة المؤسسة التي تطلق على الوليد الاجتماعي الذي تفرزه فطرة وطبيعة النظام الكلي الذي يستجيب لمطالب وضغوط بيئته الخارجية ويتكيف لاحتمالية أعضائه وفروعه المتداخلة والمترابطة . والتفريق بين المنظمة والمؤسسة لا يعني أن كلاً منهما كيان متميز عن الآخر ، وأن لكل منها سماته وخصائصه . بل إن الغرض هنا هو تحليلي أو منهجي . فحين نقول إن الشركة العامة للزجاج سوف ندرسها كمؤسسة ، فهذا يعني إننا سنركز على تاريخها وبيئتها والمتغيرات المجتمعية التي تؤثر فيها أو تتأثر بها . أما إذا قلنا إننا ندرسها كمنظمة ، فقد ينصرف الاهتمام إلى البناء الداخلي وإلى هياكلها ومواردها ومبانيها وأدائها . وهذه هي في الغالب وجهة نظر علماء الاجتماع المعنيين بدراسة المؤسسات الاجتماعية والمنظمات التي تحتويها الإدارات العامة والحكومية . أما وجهة نظر المختصين بالإدارة أو التنظيم فإنهم يؤثرون مصطلح التنظيم والمنظمات على التأسيس والمؤسسات مع حرصهم على المتغيرات البيئية والمجتمعية الخارجية المحيطة بها ، وعلى التحليل العضوي بين أجزاء النظام المجتمعي وفروعه [٣] . ولذلك ينبغي تجاوز هذا النقاش وعدم المفاضلة بين المصطلحين ، وأن يتم استخدامهما على أنهما متماثلان وكل منهما يعني الآخر دون أن نحملهما مالا يحتملانه من تباينات وفروق جوهرية .

٤- إشكالية التمييز بين المنظمة العامة والخاصة :-

يقع بعض كُتّاب إدارة الأعمال في إشكال منهجي وهم يبحثون عن معيار للتمييز بين التنظيمات الحكومية ومنظمات إدارة الأعمال الأهلية . فمن الغريب أن يرى بعض هؤلاء على الرغم من قلتهم أن معيار التفرقة بينهما هو العامل الاقتصادي أو مؤشر الربح على وجه التحديد . وتبعاً لوجهة نظرهم هذه تُعتبر المنظمات التي أُنشئت لأغراض اقتصادية أو لتحقيق أرباح نقدية ضمن منظمات الأعمال تاركين للإدارة العامة المنظمات الخدمية والاجتماعية التي تنشأ وتصار لاعتبارات غير اقتصادية . وبناء على ذلك فإن هذا البعض القليل من الباحثين يظن خطأ أن المشاريع المؤممة التي تؤول ملكيتها إلى الدولة تظل

من منظمات الأعمال مادامت تعمل بقواعد الإدارة الخاصة للتدليل على موقفهم بأن العبرة ليست بالملكية وإنما بطريقة تسيير المشروع وهدفه .

أما موقف أساتذة الإدارة العامة ورجال القانون حول هذا الموضوع فواضح ومعروف لا يحتاج إلى من يدعمه أو يدافع عنه . ولكننا نعرضه هنا بإيجاز إلى طلبتنا ليردوا على المعارضين له بالحجة والمنطق ويوضحوا لهم اللبس الذي يقعون فيه .

إن المنظمات الإدارية الحكومية تختلف في أهدافها عن تلك المنظمات التي ينشئها الأفراد بالقطاع الخاص إضافة إلى الاختلاف في ملكيتها ، فالأهداف العامة للمنظمات الحكومية على اختلافها تنطلق من فلسفة الدولة وأيديولوجيتها وسياستها العامة ، وتستمد برامجها ووظائفها من السياسة العامة ومصلحة الأمة وجماهيرها . بينما تستمد المنظمات الخاصة أهدافها من طموحات الأفراد وأمانيهم ، ومن أغراضهم الشخصية حتى لو أسهمت بصورة غير مباشرة في تحقيق بعض المصالح العامة .

وحين تبادر الدولة من خلال سلطتها التنفيذية إلى إنشاء مشاريع اقتصادية بحتة كأن تبحث عن توفير عملة صعبة ، أو تحقيق أرباح وعوائد مالية فإن ذلك لن يجردها من صيغتها الحكومية أو يدخلها في نطاق إدارة الأعمال كما يتوهم بعضهم . وعليه فإن أنشطة الإدارة العامة تمتد وتتسع لتشمل الأنشطة الاقتصادية المختلفة ومع ذلك تظل مختلفة عن تلك التي تدخل في إدارة الأعمال للأسباب التالية :-

أولاً :- إن الأرباح العامة المتحققة من هذه المشروعات تختلف في تعريفها ودوافعها وأساليب تحققها عن تلك المتحققة في القطاع الخاص . ناهيك عن كونها ليست أرباحاً خاصة تؤول إلى الأفراد الذين يحققونها . وإنما هي عوائد وواردات تحول لموازنة الدولة أسوة بالضرائب والرسوم وبقية الإيرادات العامة . فالربح وفقاً لذلك لا يمكن اعتباره فاصلاً للحكم على جميع المنظمات التي تحققه بأنها تتبع لإدارة الأعمال . بل إن لفظة الربح في المنظمات الحكومية وحتى الاقتصادية منها قلما تجدها مستخدمة . وبدلاً منها تستخدم لفظة العوائد والموارد والإيرادات أو الفائض أو المتراكم أو الوفر .

ثانياً :- ويخطئ بعض الذين يظنون بأن الإدارة العامة ما وُجدت إلا لإدارة الخدمات ، وأن إدارة الأعمال هي الأب الشرعي للمشروعات الاقتصادية . فمثل هذا الفرض كان شائعاً في المراحل التاريخية الأولى لنشأة الفكر الرأسمالي الذي كان يدعو بالحرية الاقتصادية وفقاً لمعطيات المذهب الفردي . وأن الدولة ينبغي أن تظل بعيدة عن كل تدخل في الحياة الاقتصادية . وإذا ما اضطرت لذلك فعليها أن تدخل أو تدير مشروعاتها وكأنها مالك رأسمالي شأنها شأن أي رب عمل ، ويتجاهل هؤلاء التغيير والتطور الذي حصل في ممارسات الدولة الرأسمالية في عصرنا الحاضر . ناهيك عن تجاهلهم الكلي لمعطيات الفكر الإداري وممارسات الدول النامية التي أصبحت أغلب منظماتها تدار من قبل إداراتها العامة مباشرة . فالطابع الاقتصادي وتحقق الفرص تبعاً لذلك لا يمكن أن يجرد منظمات القطاع العام من طابعها الحكومي أو من ملكيتها العامة أو يدخلها في قائمة المنظمات الخاصة .

ثالثاً :- وبالنسبة للمشروعات المؤممة التي تنتقل ملكيتها للدولة ، وتظل تعمل ببعض أو بكل قواعد ومبادئ وأسس إدارة الأعمال ، فنقول إن هذه الأسس ليست حكراً أو ملكاً لقطاع دون آخر ، وإن مجرد العمل بها يكفي لأن يجردها من بقية خصائصها وسماتها . فالأمريكي على سبيل المثال لا يصبح يابانياً لمجرد اتباع الطريقة اليابانية في تناول طعامه . ولا يصبح الصيني عربياً لمجرد ارتداء الملابس العربية . وكذلك الحال بالنسبة لطرائق العمل وأساليب التعامل التجارية ، فإن تطبيقها من قبل المنظمات الحكومية لا يمكن أن يلغي وضعها القانوني أو يطغى على طابعها السياسي أو يجعلها من منظمات إدارة الأعمال .

ولقد شهد عقدا الستينيات والسبعينيات توجهاً ملحاً من قبل المنظمات الاقتصادية وشركات الأعمال الخاصة لأن تتحول إلى منظمات عامة أو تشارك الحكومات في ملكيتها عندما تلمست الفوائد العملية المترتبة على تمويل الدولة وحمايتها ودعمها ، أو عانت من قصور آليات السوق ودوافع أرباب العمل وأصحاب رؤوس الأموال في الصمود في أوقات

الأزمات. وهذا ما أكدته مقالة فيلتون ومايرالموسومة "نحو العمومية" والتي يؤكدان فيها تحول الكثير من شركات الأعمال طوعياً إلى مشاركة الدولة أو الاندماج في شركات القطاع العام[٤]. غير إن هذا التوجه قد خَفت حدته في الثمانينيات وأصبحت موضة العصر هي الخصخصة والتي تعني تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام. وبذلك تصبح العلاقة بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة ديالكتيكية في طابعها أكثر من أيديولوجية أو ستاتيكية.

٥-خصائص وسمات المنظمات الحكومية :-

والآن يمكننا القول بأن هناك عدد من الخصائص والسمات التي تميز التنظيمات الإدارية للدولة عن غيرها من التنظيمات اللاحكومية والخاصة.

وأهم هذه السمات هي :-

١- إنها جزء من التنظيم السياسي للدولة والمتمثل بسلطتها التنفيذية.

٢- إنها تتمتع بسلطات عامة ملزمة يحددها نظامها القانوني.

٣- عمومية ملكيتها وشمولية أهدافها وتنوعها وارتباطها بالمصلحة العامة وفلسفة المجتمع.

٤- يتمتع قادة التنظيم الإداري الحكومي بمراكز قانونية تخولهم تمثيل القيادة السياسية في مواقعهم الوظيفية والجغرافية.

٥- تعكس التنظيمات الإدارية الحكومية العوامل والمتغيرات البيئية والمجتمعية، وتتأثر بدرجات كبيرة بخصائص النظام ودرجة النضج والاستقرار.

٦- تضعف العلاقة التنافسية والاحتكارية في علاقات المنظمات الحكومية، وتقوى العلاقة الاعتمادية والتكاملية فيما بينها.

٧- يتسم عملها وسلوكها بالشرعية ويترتب على الإخلال أو التلاعب أو التقصير بأموالها وبلوائحها المسألة إزاء الحق العام.

٨- تؤول ملكيتها وعوائدها للدولة ويتم إنشاؤها وتنظيمها ودمجها وشطرها أو إلغاؤها بقرارات رسمية وفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة التي استحدثت بموجبها.

٩- تتعرض بحكم خصائصها السالفة إلى السعة والكبر والتضخم وتتسم بالشكلية والرسمية وغيرها من الظواهر والأعراض التي يسميها العامة بالظواهر البيروقراطية أكثر مما تتعرض له المنظمات الخاصة والأهلية.

١٠- تتعقد عمليات التطوير والتنمية وإعادة التنظيم في المنظمات الحكومية بسبب تداخلها وارتباطها الوثيق ببيئتها من خلال العديد من العوامل والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها من أمور وقضايا مجتمعية يكون تأثيرها هنا أشد وأقوى مما تتعرض له المنظمات الخاصة.

٦-الاتجاه المعاصر للتمييز بين المنظمات العامة والخاصة:-

الإشكالية التي تثار عند التمييز بين المنظمات العامة والخاصة زادت تعقيداً في العقدين الأخيرين. ففريق يرى أن جميع المنظمات العصرية هي حكومية وهذا ما أبرزه بوزمان Bozeman في كتاب نشره عام ١٩٨٧ بعنوان[٥] All organazations are public وفريق آخر يرى أن الدولة والحكومة هي ذاتها تُعد مشروعاً وهذا ما أوضحه هولاند Holland[٦] في كتابه الموسوم the state as Entrepreneur وبين الاتجاهين يظهر فريق وسط ممن يدعو إلى عدم المبالغة في التفريق بين المنظمات العامة والخاصة طالما وُجد ميل واضح لكل منهما للسير باتجاه الآخر والتقدم نحوه والتعاون معه في تحقيق أهدافهما المشتركة من خلال ما يسموه بالمنظمات الهجينة Hybrid orgs. والتي تجمع في خصائصها وخصالها العديد من سمات القطاعين العام والخاص.

ولاشك أن واقعاً كهذا يستلزم البحث عن معايير جديدة للتفريق بين المنظمات العامة والخاصة. فالملكية والهدف والنشاط لم تعد معايير دقيقة للتطبيق على المنظمات المختلطة Mixed أو المشتركة أو الوسيطة. ومن بين هذه المعايير المطروحة حديثاً معيار السلوك التنظيمي ودرجة تأثره بالحكومة وبالبيئة الخارجية أو درجة النفوذ الذي تمارسه الحكومة وممثلوها ومواطنوها على المنظمات العامة في المجتمع.

وهكذا يصبح أمام المعنيين بهذا الموضوع أربعة اتجاهات رئيسية للتمييز بين المنظمة الحكومية والخاصة وهي :-

١- اتجاه لتطبيق الحس العام Common sense للجمهور لمعرفة المنظمة العامة وتمييزها عن الخاصة دونما معايير أو مؤثرات أو تعريفات لغوية أو قانونية .

٢- اتجاه يرى وضعاً قانونياً وإطاراً رسمياً وإجرائياً يحدد المنظمات العامه ويميزها عن الخاصة .

٣- اتجاه يدعو إلى التفريق بين الأنشطة والخدمات التي يكلف بها كل قطاع على انفراد وأن لا نسمح بالتداخل أو التضارب بينهما .

٤- وهناك من يرى أن التفريق بينهما يتم من خلال التسمية والهيكل والعمليات التي تميزهما عن بعض .

٥- أما الاتجاه الأخير والأكثر معاصرة فيرى أن عمومية المنظمة تقاس بدرجة التأثير والتدخل الحكومي في السلوك التنظيمي .

٧- **تصنيفات المنظمات الحكومية:-**

وانطلاقاً من النظرة المنهجية المعتمدة هنا باعتبار التنظيم فلسفة عملية وسلوكاً فإن المنظمات التي تتمخض عنها العملية التنظيمية الشاملة على صعيد القطر ليست إلا شخصيات معنوية تنشئها القرارات التنظيمية الصادرة من السلطة التشريعية لتنهض بالمهام والأنشطة التي يستلزمها تحقيق الأهداف العامة . فما إن يتم تحديد الأهداف العامة وتوضح الأنشطة اللازمة لكل هدف يتم استحداث المنظمات الحكومية التي تُكلف بإنجاز تلك الأنشطة لقطاعات أخرى قد تكون تعاونية أو خيرية أو مختلطة . وحين ترى الدولة لسبب من الأسباب تعذُر قيامها بتلك الأنشطة مباشرة أو بطريق غير مباشر فإنها تتيح الفرصة لمنظمات إدارة الأعمال بالقيام بها مع بقاء إشرافها ومتابعتها لما تعهده لها هذه المهام .

وحين نتكلم هنا عن أنواع المنظمات الحكومية وتصنيفها فإن أول معيار يمكن للقارئ أن يستوعبه وبسهولة هو ذلك الذي طرحه جلادين Gladden[٨] للوظائف والأنشطة الحكومية . فالإدارة العامة تحتاج إلى أربعة أنواع من المنظمات الحكومية لتنهض بأربع وظائف أساسية هي :

١) وظيفة الحماية والصيانة House keeping وتتطلب منظمات تتولى حفظ الأمن وجمع المعلومات والإحصاءات ومسك النشاطات الحسابية والمالية وسجلات القوى العاملة وغيرها من المنظمات المركزية ذات الطابع العلمي والتقني الإداري .

٢) وظيفة التشريع والتنظيم والتفسير والترخيص ، وتتطلب منظمات تقوم بإصدار اللوائح وتفسيرها والنظر بالتظلمات والمخالفات لها ، وإجراء الرقابة والتفتيش اللازمين لنفاذها وسريانها .

٣) الوظيفة الثالثة هي تقديم الخدمات المباشرة إما مركزياً أو محلياً ، وذلك من خلال المنظمات الصحية والتربوية والاجتماعية ، أو تلك المتخصصة بالنقل والاتصال والبريد والبرق والماء والكهرباء والتأمين .

٤) أما الوظيفة الرابعة فهي تنظيم العلاقات والاتصالات الداخلية والخارجية ، وتحقيق الترابط بين الأجيال والحفاظ على الهوية القومية والوطنية والدينية للمجتمع . وهذا ما تقوم به منظمات الإعلام والثقافة والنشر والإعلان والإذاعة والتلفزيون والمنظمات الإقليمية والدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها .

أما أتزيوني فقد صنف المنظمات الحكومية تبعاً لنمط السلطة والصلاحية التي تستخدمها . فهناك المنظمات التي تطبق القسر coercive والضغط على زبائنها كما تفعل السجون والمعتقلات والمنظمات الإصلاحية والعلاجية للشاذين والمنحرفين وأرباب السوابق والعادات الضارة . وثانياً المنظمات التي توظف القيم الدينية والروحية لغرس الروح التعاونية والدوافع الذاتية في التنشئة ، وجعل الأفراد يكفون عن بعض الأنماط السلوكية ، أو يعتادون على أنماط أخرى لاعتبارات عقلانية كمنظمات إدارة الأوقاف وجمع الزكاة وبناء المساجد والكنائس وتعليم الأديان . . . . إلخ . والنوع الثالث هو المنظمات المادية التي تستخدم الحوافز المادية وتعتمد قدرتها على تحقيق المنافع بشكل رواتب أو مكافآت أو علاوات تشجيعية وتشمل المصانع الإنتاجية والمنظمات التسويقية . ويحذر أتزيوني من مغبة استخدام المنظمات المختلفة هذه للأساليب جميعاً دون مراعاة لطبيعتها . كأن تلجأ

المعامل والشركات للقسر، أو تلجأ المنظمات الدينية للحوافز المادية، لأنها بذلك تكون قد أخطأت الملاءمة بين أهدافها ووسائلها. وقد ينطبق هذا الأمر على المدارس والمعاهد الدينية التي تلجأ إلى القسر والضغط في تلقين الطلبة للمعرفة فتتسبب في الكثير من الأحيان إلى تسربهم وتركهم لها وحجتهم التي تُقال هي أنها تحولت إلى سجن لا يطاق.

ويميز تالكوت بارسون بين المنظمات تبعاً: للأهداف الفرعية التي تُنشأ من أجلها. فهناك منظمات هدفها الأساس تحقيق التنمية الاقتصادية، وتحسين الدخول، وتحقيق الوفر في النفقات أو مضاعفة المردود من الاستثمار. وهناك المنظمات المسؤولة عن الاستمرار والبقاء والنماء، وصيانة الأنساق التنظيمية كالجامعات والمدارس والمستشفيات إضافة إلى المنظمات الموحدة والمنسقة والموثقة للأنشطة المترابطة أو المتعارضة أو المتداخلة لضمان التكامل والتوحد بين المنظمات جميعاً.

وتظل معايير أخرى للتصنيف منها معيار الحجم، فيقال إن هذه المنظمات كبيرة وتلك صغيرة أو متوسطة. ومعيار العمر فيقال هذه منظمات تقليدية عريقة، وهذه منظمات مخضرمة والأخرى منظمات حديثة أو ناشئة. ومعيار الموقع الجغرافي الذي يميز بين المنظمات المركزية والمنظمات المحلية. وأخيراً معيار التكييف القانوني الذي يفرق بين المنظمات الرسمية وشبه الرسمية، أو المنظمات التابعة مباشرة للسلطة التنفيذية والمنظمات المستقلة أو التابعة للقطاع العام.

٨) الخلاصة:-

إن التعريفات العديدة التي طرحت للتنظيم بوجه عام وللتنظيم الإداري بوجه خاص تمثل وتعبر عن وجهات نظر متباينة بتباين المراحل الزمنية التي طرحت فيها وتباين خلفيات المعنيين وتخصصاتهم. فليس غريباً أن تكون نظرة عالم الاجتماع المعاصر للتنظيم مختلفة عن نظرة القانوني أو المهندس أو رجل الأعمال الذي عاش في مرحلة ما بين الحربين العالميتين. وهذه حقيقة كثيراً ما يتجاهلها المؤلفون حين يستعرضون التعريفات وضرورتها، فإنها تظل وسيلة توضيحية وأداة تعريفية، ومن غير اليسير اختصار جميع

التعريفات المطروحة عن موضوع كهذا أو جمعها وتوليفها في تعريف واحد جامع مانع. ولذلك نرى أن خير ما نلخص به هذا المبحث القول:-

إنّ للتنظيم الإداري تعريفات مختلفة بسبب النظر إليه من زوايا متعددة، وينبغي أن لا نهمل أياً منها إذا أردنا الإحاطة بمضمونه وفق نظرة شمولية متكاملة، وانطلاقاً من هذا الفهم التكاملي فإن للتنظيم الإداري أبعاداً متعددة نوجزها بما يلي:-

أولاً - عملية ووظيفية process يتم بموجبها تقسيم الأعمال وتحديد المهام وتفويض الصلاحيات اللازمة لإنجازها.

ثانياً - بناء هيكلي structure يوضح الإدارات والأقسام والشُعب وتوزيع الأفراد وترتيبهم وفق سُلم هرمي أو أي نسق هندسي آخر.

ثالثاً - حشد بشري people يضم جماعات وأفراداً متعاونين فيما بينهم لإنجاز مهام وأعمال تؤدي إلى وصولهم إلى هدف عام مشترك.

رابعاً - سلوك Behavior رشيد وهادف يتمثل في تصرفات أو خطط أو قرارات تصدر عن نظام متكامل الأجزاء لخدمة البيئة وتطورها أو تلبية احتياجاتها.

خامساً - إبداع حضاري Innovation وفلسفي تُعبر من خلاله الأمم عن مستوى التطور في فهم وتفسير الكون والعالم المحيط، وسبل التحكم والسيطرة بمسيرتها المستقبلية. ومن خلالها تربط الأجزاء في إطار كلي وتُوظف الوسائل الصغيرة للوصول إلى الأهداف الكبيرة.

سادساً - حقل علمي field يتفرع من علم الإدارة ويتجه إلى بلوَرة معرفة نظرية متخصصة يمكن تطبيقها في قيادة المنظمات العسكرية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية العامة والخاصة.

أما المنظمات فهي ليست إلا وسائل وأدوات يستخدمها المجتمع نيابة عنه لتلبية مطالب أو لتحقيق أهداف يتعذر على الأفراد النهوض بها. وعليها أن لا تهمل أو تتناسى أهداف العاملين فيها. وحين تتضح أهداف المنظمات تأتي الأنشطة التخطيطية والتنفيذية

التي تقسم الأعمال وتحدد المستويات وترسم العلاقات وتخول الصلاحيات وتضع الأسس والقواعد الضابطة للأداء والمستخدمة للتقويم والمتابعة .

ومثلما تتعدد الزوايا التي يُنظر منها للتنظيم فإن النظر للمنظمات يأخذ أيضاً أبعاداً مختلفة . فهناك من ينظر لها من زاوية البشر والأفراد العاملين فيها أو المتعاملين معها . فالمنظمة عندهم مجموعة أفراد يتعهدون بخدمة شرائح من الأفراد وتلبية مطالبهم أو حل مشاكلهم . وهناك من ينظر إلى المنظمات على أنها شخصيات معنوية أُنشئت بقانون أو نظام ، ولابد من مراعاة النصوص القانونية المحددة لمسؤولياتها والموضحة لصلاحياتها وهياكلها ، فهي عندهم نظام وهيكل وصلاحيات ومسؤوليات . ويظل آخرون ممن ينظرون إليها على أنها نظام لاتخاذ القرارات ، أو أنها نسق اجتماعي لتحويل المدخلات إلى مخرجات ، أو إطار تعاوني لحسم النزاعات وحل المشكلات . ناهيك عمن يرى أنها أدوات للتنشئة الضامنة للاستمرار والاستقرار .

وآخر ما نختتم به هذا الفصل مقولة للأستاذ جيمس تومبسون عن المنظمات وأهميتها إذ يقول : إن المنظمات المعقدة والكبيرة قد ابتدعت وقامت وانتشرت وستظل قائمة لأنها أدوات مهمة لأداء ما نريد عمله أو ما ينبغي أن نعمله . وإننا على يقين من أن خيرها سيكون أكبر وأهم من تلك المساوئ التي قد تنجم عنها . ونحن الذين نتطوع وبرغبتنا للانتماء إليها رغم تعقيدها إنما نفعل ذلك لقناعتنا بأنها تحقق الخير لنا لأن طاقاتنا ومواردنا يمكن أن تُوظف بشكل أفضل مما لو بقينا خارجها(١٠) .

هوامش الفصل الثاني

١- مختار الصحاح للشيخ الرازي . المركز العربي للثقافة والعلوم ، بيروت ص٤٨٦ .

٢- للمزيد من المعلومات حول تعاريف التنظيم يرجع إلى :
public organizations : Theories, concepts and people p.61-62
د. السيد عليوة : صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة . الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ١٩٨٧ .

٣- انظر جستر برنارد : وظائف الرؤساء ص٧٣

٤- Felton, S.and Mager, H: "*Going public intoday Marled*": *Management Review* May 1963,p.6

٥- Bozeman , B. : *All organizations Are public . : Bridging public and private organization Theories* SanFrancissco : Jossy-Bassi 1987 .

٦- Holland,S. : *The states as Entrepreneur : New Dimensions for public Enterprise.* N.Y, IAS,1973 and Drucker,P. : *Innovation and Enterpreneurship*

٧- وللمزيد من المعلومات حول المنظمات العامة والمنظمات الخاصة أنظمة : محمد حسن يس د. إبراهيم درويش : المشكلة الإدارية وصناعة القرار . الهيئة المصرية العامة للكتاب القاهرة ١٩٧٥ .
Purely R.D. and Snort I and, : *Managing Government organizations Mass.*Duxbury press,1980.

٨- Gladden, A : *History of public Administrations* p.172.

٩- Etzioni,A. : *Modern organizations* -Prentice-Hall,Inc,Englewood cliffs N.J.1964.

١٠- Thompson, James D. : *Organizations in Action* N.Y, Mc Graw-Hill, 1967.
Eddy,W. : *Public Organization Behaviour and Development* , Boston, Little Brown, 1981
Meyer,M. : *Change in public Bureaucracies* , London : Cambridge university press, 1979 .
Warwick, D.p. *A theory of public Buseavary* ,Cambridge , M.A, Harvard university, press, 1975.

الفصل الثالث
المداخل المعاصرة لدراسة التنظيم والمنظمات

١- مقدمة :-

إن المتأمل في أسماء الكتب المنهجية التي نُشرت عن التنظيم والمنظمات خلال النصف الثاني من القرن العشرين والموضوعات الفرعية التي ترتبط بهذا الحقل المعرفي يلحظ بلا عناء إنها تُشكل النسبة الغالبة من مجموع الكتب المتخصصة في الإدارة العامة وإدارة الأعمال على الرغم من تعدد التخصصات الفرعية الأخرى لكل من هذين الحقلين الهامين.

ومع أن الإحاطة الشاملة بكل ما نُشر عن التنظيم والمنظمات تحت عناوين رئيسية وثانوية خلال هذه الفترة يكاد يكون متعذراً بسبب إعادة طبع أغلب الكتب لمرات عديدة ولتعدد الأقطار ودور النشر التي تتولى نشرها، إلا إننا لا نبالغ إذا قلنا بأنه لا يكاد يمر عام من أعوام العقود الخمسة الأخيرة إلا ويصدر فيه كتابان أو ثلاثة في الأقل لمؤلفين مختلفين، منفردين ومجتمعين، تدور جميعها حول نظريات التنظيم ونماذجه وقضاياه وموضوعاته ومشاكله. ولكثرة ما كُتب ولتباين المناهج والمداخل التي استخدمت في معالجة هذا الموضوع، فإن المعنيين بتدريس هذه المواد سواء على مستوى الدراسات الأولية أو العليا يواجهون مشكلة ليست يسيرة تتعلق بالكيفية وبالأسلوب الذي يختارونه لتدريس طلبتهم المعرفة المتراكمة في هذا الكم الهائل من الكتب والدوريات المتخصصة والمعنية بالتنظيم بوجه عام وفروعه المتمثلة بالسلوك التنظيمي والتطوير التنظيمي والحضارة التنظيمية والانحدار أو التراجع التنظيمي . . . . إلخ.

وسأحاول هنا طرح عدد من البدائل المنهجية التي يمكن لمدرسي ودارسي التنظيم والمنظمات أن يفاضلوا بينها تبعاً لمستوياتهم وخلفياتهم الأكاديمية أو في ضوء ما هو متاح

لديهم من مصادر ومراجع تُعتمد لتغطية المفردات، أو تبعاً للطريقة التعليمية التي تستخدم لإيصال المادة وللوسائل والأساليب الإيضاحية إن كانت تلقينية من خلال المحاضرة أو عملية من خلال دراسة الحالات، أو مختبرية وورشية من خلال الجماعات الصغيرة والضابطة أو تقنية من خلال أجهزة الفيديو والكاسيت والبث التلفزيوني والكومبيوترات الشخصية. فهذه المتغيرات مجتمعة ومنفردة ينبغي أن تراعي اختيار المدخل المناسب أو الطريقة الأفضل سواء في تأليف الكتاب المتخصص في تدريس التنظيم أو تدريس موضوعاته ومفرداته. وفيما يلي أهم المداخل المتاحة لهذا الغرض:

٢- المدخل التاريخي:-

وبموجبه يتم اعتماد عامل الزمن الذي يُقسم عادة إلى قرون أو مراحل تاريخية أو حقب أو عصور تعكس أسماؤها التدرج الذي مرت به تطبيقات التنظيم ونظرياته. كأن يبحث التنظيم في الحضارات القديمة وعصور ما قبل التاريخ، ومن ثم العصور التاريخية السابقة للثورة الصناعية وصولاً إلى عصر الثورة الصناعية وما بعدها من الثورات السياسية والعلمية والتكنولوجية. وهنا يكون التركيز على التطبيقات والممارسات العملية لتوصل الدارسين إلى دورها في بَلورة الأفكار والمبادئ والنماذج والنظريات.

وللمدخل التاريخي فائدته المتمثلة في تبسيط العرض والتسهيل على الدارسين في تلقي المعرفة وعرضها عليهم تبعاً للتدرج الزمني الذي يوضح النشأة الأولى والتطورات المتعاقبة، ويعكس دور الأحداث المجتمعية في بلورة الفكر التنظيمي وتطبيقاته. لكن عيب هذا المدخل يتمثل في أسلوب السرد والعرض الوصفي الذي يجعل من التنظيم أشبه بالقصة أو الحكاية التي تروى كما وقعت دون تدخل الدارس أو المستمع في تفسيرها أو تحليلها أو المساهمة في مناقشتها. وبقدر تعلق الأمر بالفكر التنظيمي فإن نشأته يمكن أن[1] تدرس بتقسيم مراحله خلال القرن العشرين إلى عقود تبعاً للمدارس التقليدية والإنسانية والمعاصرة.

٣- المدخل السياسي:-

ويستمد هذا المدخل قوته من أن التنظيم الإداري الحكومي يُعد نشاطاً هاماً: من أنشطة الإدارة العامة التي تُعد بدورها الأداة التنفيذية الهامة للسلطة السياسية وللدولة. بل إن دراسة الإدارة العامة كانت قبل مطلع هذا القرن تُعد من مواضيع العلوم السياسية. ولذلك يُركز المنظور السياسي للتنظيم على مفهوم السلطة والقوة والنفوذ وعلى مركزيتها ولا مركزيتها ودور القوى ومراكز النفوذ والجماعات الضاغطة في التأثير على موظفي الدولة والعاملين في خدمتها المدنية، وما ينجم من خلافات أو صراعات بين السلطات الثلاث في أوقات الحرب والسلم، أو أوقات الاستقرار أو الاضطراب. وميزة هذا المدخل أنه يجسد الفارق الكبير بين التنظيم في الإدارة العامة والتنظيم في إدارة الأعمال، ويسهل على الدارسين التعرف على طبيعة المنظمات الحكومية المتخصصة وعلى العلاقات المتبادلة بين التنظيمات المركزية والمحلية، أو بين التنظيمات التخطيطية والتنفيذية وبين التنظيمات الخدميه والتنموية وما يفرضه هذا التباين في الأهداف العامة من خصائص تنظيميه سواء في الهياكل أو في السلوك التنظيمي.

أما عيب المدخل السياسي في تدريس التنظيم فإنه ينجم عن صعوبة توفيقه بين التطبيقات والنظريات. فنظريات التنظيم المعاصرة لم تعد قاصرة على المنظمات الحكومية، كما أن أغلبها لا يقر هذا الفصل والتمايز بين تنظيمات الإدارة العامة والتنظيمات الاجتماعية الأخرى الخاصة منها أو المختلطة أو الخيرية، كما يفترض أنصار المدخل السياسي. وثمة صعوبة أخرى تكمن في هذا المدخل الذي كان دارسوه يقيمون وزناً للتمييز بين النظم السياسية المختلفة فيصنفونها إلى ديمقراطية واستبدادية أو ملكية وجمهورية أو رئاسية وبرلمانية، أو إلى موحدة واتحادية وغيرها من تسميات ومعايير معتمدة من قبلهم، وهم يفترضون أن هذا التباين على مستوى التنظيم السياسي ينبغي أن تتضح آثاره وانعكاساته على التنظيمات الإدارية، وعلى حجم السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها في كل نظام. والخوض في مثل هذه التفاصيل قد لا يكون ممكناً ولا عملياً في تدريس

التنظيم في أغلب الدول النامية التي يتعذر التمييز بين نظمها، ويصعب تشخيص الفوارق التي تتركها المتغيرات السياسية على المتغيرات التنظيمية خاصة وأنها عرضة للانقلابات والتحولات السريعة التي يتعاقب فيها العسكريون والمدنيون على السلطة، أو ينفرد بها فرد أو جماعة بالحكم، ويظلون يديرونها بطرق استثنائية أو كما يسمونها بفترات الانتقال التي يفرضون فيها الأحكام العرفية لتظل السلطات والصلاحيات بيد شخص متسلط أو مجلس ثوري لا تعرف أسماء أعضائه.

غير أن الذي جعل المدخل السياسي ملائماً في العقدين الأخيرين هو ظهور الاتجاه المسمى التسييس التنظيمي Organizations Politics. الذي راجت حوله الكتابات وتعددت المقالات المؤكدة على الدور السياسي للبيروقراطية وفاعلية القوة والنفوذ في عمليات اتخاذ القرار[٢].

٤) المدخل القانوني :-

وهناك من يتناول دراسة المنظمات من وجهة النظر القانونية، فيبدأ بتحديد مركزها القانوني وفقاً لدَرجة التشريع الذي أُنشئت بموجبه. فالوزارات على سبيل المثال تُعد أعلى مستوى تنظيمي للسلطة التنفيذية التي تنص على تكوينها الدساتير أو القوانين الأساسية. وكذلك الحال بالنسبة للمحافظات أو الأقضية وغيرها من التنظيمات المحلية التي تنشئها قوانين ونظم بموجب ما تشير به الدساتير. أما الوحدات الإدارية الدنيا كالأقسام والشعب الفرعية فيتم إنشاؤها بنظم أو لوائح أو قرارات تنظيمية أدنى من الدستور ومن القانون.

وأول ما يؤكده القانونيون في دراستهم للمنظمات التمييز بين المنظمات ذات الشخصية المعنوية المستقلة وغيرها من المنظمات التابعة التي لا تتمتع بهذه الشخصية وما يترتب على ذلك من فروق تنعكس على مستوى الصلاحيات وعلى الحقوق والتصرفات التي تتمتع بها مجالسها وقياداتها. إضافة إلى تأكيدهم على درجة المركزية واللامركزية، وعلى تبعية هذه المنظمات ومستوى الرقابة والإشراف الذي تخضع له.

وتبرز أهمية المدخل القانوني في دراسة المنظمات الحكومية والمختلطة أو دراسة المنظمات الطوعية وذات النفع العام التي توضح أهدافها وأنشطتها وحقوقها وصلاحياتها وكيفية ممارستها لمهامها، كما توضح ما ينبغي أن تكف عنه من تصرفات وما يجب تجنبه وعدم إتيانه منها. والكيفية التي تدير فيها أموالها وممتلكاتها والإجراءات التي تتبع عند انتهائها.

فالسلوك التنظيمي من وجهة نظر القانونيين يعتبر في الغالب سلوكاً قانونياً ولذلك تنص أغلب التشريعات السابقة على ضرورة تعيين حملة الشهادات القانونية في المناصب القيادية. وحين يتعذر ذلك في المنظمات الفنية والهندسية والاقتصادية ينصح التكنوقراط بتعيين معاون أو خبير قانوني ليقدم له المشورة بشأن شرعية قراراته وسلامة تصرفاته الإدارية[٣].

٥) المدخل الإداري والوظيفي :-

ينطلق أنصار هذا المدخل من إيمانهم بأن للمنظمات على اختلافها شخصية مؤسسية تميزها عن شخصيات الأفراد والجماعات وأن هناك مبادئ عامة تحكمها يمكن الاسترشاد بها لإدارتها وضمان كفاءتها وحسن أدائها، وإن هذه المبادئ مستمدة من الواقع التطبيقي ومن ملاحظة الممارسات والنتائج الإيجابية التي حققتها المنظمات الرائدة والناجحة. ومع أن حركة الإدارة العلمية وروادها قد أسهموا في إرساء القاعدة لهذا المدخل في إدارة الأعمال، فإن ورقة لوثر كيولك الموسومة «ملاحظات عن نظرية التنظيم» المنشورة عام ١٩٣٧ تُعد رائدة في التنظيم الحكومي وتنظيمات الإدارة العامة[٤]. وقد ساهمت جهود المعنيين بهذا المدخل في تعميق مفهوم الوظيفة الإدارية والعملية الإدارية، وعناصر الإدارة ونشاطاتها، وكيفية تقسيم الأعمال وتوزيع الصلاحيات وتنظيم الاتصالات وحددت معاني الصلاحية والمسؤولية وكيفية رسم الخرائط والهياكل التنظيمية وإعادة تنظيم المؤسسات وأسس الرقابة ونطاق الإشراف المناسب وغيرها من الموضوعات التنظيمية التي نُشرت في كتب متعددة خلال الثلاثينيات والأربعينات والتي لا تزال تُعد بمثابة المادة الخام لصناعة أغلب الفرضيات والنظريات المعاصرة.

غير أن أغلب الكتابات التنظيمية المطروحة ضمن هذا المدخل تُعد تقليدية من وجهة نظر الكُتّاب السلوكيين. لكونها انطلقت من التعامل مع المنظمات كمؤسسات مغلقة ومستقلة عن النظم والتنظيمات المجتمعية الأخرى، ولأن المعرفة التنظيمية عندها هي معرفة إدارية بحتة، لأن الملاحظة والتجارب الشخصية يمكن أن تمهد لبناء المبادئ النظرية. ومهما كثرت الانتقادات الموجهة للمدخل الوظيفي أو لمدخل المبادئ التنظيمية، فإن أدبيات هذا المدخل كانت المحفز لتوليد الأفكار والآراء المضادة والتي تحولت فيما بعد إلى مداخل أنضج وأشمل لدراسة التنظيم والمنظمات.

٦) المدخل الاقتصادي :-

وهو الذي يتعامل مع المنظمات من زاوية الموارد التي تُوظف فيها والمدخلات التي تقدم لها من أجل تحقيق عوائد ومنافع مادية ومخرجات اقتصادية تُعد ضرورية للأفراد والجماعات وللدولة. ولابد تبعاً لذلك من إدارتها وتسييرها بطريقة اقتصادية ترشد الإنفاق وتعظم الـ[illegible]. وهذا لا يتم إلا باعتماد أسس ومبادئ وتحليلات وحسابات مسبقة للأرباح والخسائر عبر دراسات الجدوى الاقتصادية التي تأخذ بالحسبان آليات اقتصاد السوق وتقلباته المتأثرة بالعرض والطلب. فالمنظمات بوجه عام والمنظمات الإنتاجية بوجه خاص مهددة دوماً بالمنافسة وتعمل في ظروف ندرة الموارد، وإن بقاءها ونجاحها رهن بقدرتها على توظيف طاقاتها ومواردها الاقتصادية التي تستطيع من خلالها الاستجابة لمطالب العاملين فيها والمتعاملين معها إضافة إلى تحقيق المقاصد الأساسية الربحية التي أُنشأت من أجلها.

وميزة هذا المدخل إنه يهتم بالرشد والعقلانية ويعتمد الكفاءة والإنتاجية، وهي مقاييس ومؤشرات كمية قابلة للتطبيق لتقويم المنظمات أو المقارنة في أدائها سواء مع ذاتها عبر السنوات المتعاقبة أو مع غيرها من المنظمات الأخرى[٥].

غير أن عيبه أنه لا يفرق بين المنظمات التنموية والسيادية القابضة والضابطة في المجتمع وبين المنظمات الاقتصادية التي تمارس الإنتاج أو التسويق أو الاستثمار، والتي يمكن قياسها بمعايير اقتصادية على المدى القصير والمتوسط. إضافة إلى إهماله للأبعاد السياسية والنفسية والمجتمعية التي تتأثر بها المنظمات في واقع الحياة العملية.

٧) المدخل الكمي :-

وهو وثيق الصلة بالمدخل الاقتصادي من حيث الهدف الذي ينطلق منه لكن أنصاره يعتمدون أساليب التحليل الرياضي والإحصائي بدلاً من التحليل الاقتصادي للمقارنة بين الكُلف والعوائد أو بين ما يُراد تحقيقه وما تَحقق فعلاً. وقد ظهرت التطبيقات الكمية في المنظمات العسكرية والاقتصادية إثر الحرب العالمية الأولى، لكنها تحققت وترسخت إثر الحرب العالمية الثانية عندما تَبلور الاتجاه المسمى ببحوث العمليات، وتوسعت تطبيقاته في عمليات الخزن والنقل والتجهيز واتخاذ القرارات، ووضع وتنفيذ الخطط والبرامج والمفاضلة بين بدائل الاستثمار والإنفاق ومقارنة عوائدها المتوقعة من خلال تطبيق نظريات الاحتمالات ونظريات الألعاب والانتظار والمسار الحرج. ومما دعم هذا الاتجاه تطور أجهزة الحاسبة الإلكترونية وتقدم تقنيات البرامجيات software ونظم التغذية والاتصال التلقائي الذاتي المسماة بالسيبرنتكس.

ومن الطبيعي أن يؤدي تطبيق الإحصاء والرياضيات والبرامجيات إلى تقريب الهوة بين العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم البحتة ويضفي على دراسة المنظمات وسلوكياتها المزيد من الدقة العلمية، ويقلل من احتمالات الضياع في الوقت والجهد والمال، ويجنبها احتمالات الخطأ الناجمة عن الخسارة والإفلاس والفشل إلا إن الاهتمام بهذه العوامل والمتغيرات كثيراً ما يتحقق على حساب الكُلف البشرية والمعنوية التي يتعذر حسابها بالمقاولات أو تحويل قيمتها إلى الأرقام، فالإنسان يظل وفقاً لمعطيات علم النفس أبعد من أن يسبر غوره على غرار الأشياء والمواد.

٨) المدخل الاجتماعي :-

وهو من المداخل الأكثر شيوعاً منذ أن نشرَ عالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر نتاجه حول النظرية الاجتماعية والاقتصادية لتنظيم وطرح مصطلح البيروقراطية كوحدة للبحث والتحليل في دراسة المجتمعات[٦]. وقد كرس عدد من علماء الاجتماع المحدثين والمعاصرين جهودهم الأكاديمية لتحقيق النظرة الاجتماعية لدراسة التنظيم والمنظمات، ولفتوا الأنظار إلى

مصطلحات الأنساق الاجتماعية والتفاعل الاجتماعي والتغير والاختلاف والمقاومة والصراع والتنافس والضبط والعمل الاجتماعي وغيرها من المفاهيم التي جسدت تأثير البيئة الخارجية والمجتمعية في سلوك المنظمات وهياكلها وأهدافها وعلاقات العاملين فيها مع المتعاملين معها.

ويرجع لعلماء الاجتماع التنظيمي الفضل في توظيف النظريات الاجتماعية الكلية والتي ساهمت في تبلور الاتجاه التنظيمي والتحليل النسقي بين فروع النظم الجزئية التي يتكون منها المجتمع فأوصلت إلى مفهوم التغذية الراجعة، أو التأثير المتبادل الإيجابي والسلبي بين هذه الأنساق. غير أن التوسع في توظيف هذا المدخل عقد الدراسات والنظريات التنظيمية، وفتح الباب أمام الاختلافات المذهبية والإيديولوجية التي يتأثر بها علماء الاجتماع عادة فاعتمدوها في تفسير الظواهر التنظيمية التي تتعدد العوامل المؤثرة فيها وتتباين درجة تأثير العامل الاجتماعي تبعاً لقوة العوامل المجتمعية الأخرى.

٩) المدخل الإنساني :-

وإذا كان المدخل الاجتماعي يركز على دور المجتمع والبيئة والمحيط في دراسته للمنظمات فإن المدخل النفسي يبرز دور الإنسان كمتغير أساسي فاعل في السلوك التنظيمي. ويُعد أبراهام ماسلو من أوائل المنظرين الذين وظفوا علم النفس ومعرفته المتعلقة بالحاجات والدوافع والبواعث في تفسير سلوك العاملين بالمنظمات. ثم أعقبه عدد من المختصين بالتعلم والإدراك وبالسلوك وأنماطه السوّية والدفاعية، وما ينجم عن القلق والصراع والضغط من أمراض وأعراض تستلزم البحث والتشخيص والتنظير الذي يفسر أسبابها وآثارها ومعالجاتها[٧].

وقد تعمقت الدراسات التنظيمية الموغلة بعلم النفس ونظرياته في تفسير السلوك والتغير والتطوير واتخاذ القرارات ورفع المعنويات وإشباع الرغبات وتحقيق الرضا وأثر هذه المتغيرات على علاقة الفرد بنفسه وعلاقته بالمنظمة وحجم وكم أدائه وعطائه، وأصبح علم النفس الإداري والتنظيمي من الموضوعات الرئيسية التي يجدر بالمختصين بدراسة المنظمات التوغل فيها لفهم الظواهر وتفسير العلاقات والانفعالات وردود فعلها.

كما أدت الجهود المشتركة لعلماء النفس وعلماء الاجتماع إلى بلورة حقل مشترك هو علم النفس الاجتماعي الذي جعل من الجماعات متغيراً إضافياً في دراسة المنظمات وفي إدارتها وتطويرها. وعمق الاهتمام بالعلاقات والتفاعلات اللارسمية بعد أن كانت خارج نطاق الدراسة والتحليل.

وهكذا تسهم الحركة المسماة بالسلوكية في إغناء الفكر التنظيمي وفتح قنوات الاتصال مع العلوم الاجتماعية والإنسانية بوجه عام مما أدى إلى إنشاء مراكز ومعاهد جامعية وأكاديمية وتجريبية توسع القاعدة المعرفية للمختصين في التنظيم بعد أن كانت دراستها مقصورة على الأقسام العلمية والإدارية.

ولأن الدول المتقدمة وخاصة الغربية منها هي وحدها القادرة على تمويل مثل هذه المراكز والدراسات، فإن نتاج تجاربها وبحوثها قد تناول الموضوعات والظواهر التي تعاني هي منها لذلك تُعد بعض نظرياتها وموضوعاتها بعيدة عن اهتمامات المجتمعات النامية أو المجتمعات الشرقية التي لها قيمها وعاداتها ومعتقداتها المؤثرة في سلوك أفرادها وجماعاتها ومنظماتها. ومع ذلك فإن عدداً من الدارسين والمتابعين للفكر التنظيمي من أبناء العالم الثالث كثيراً ما يستسلمون لمعطيات النظريات الغربية، فيُغرقون أنفسهم في اختبار فرضياتها أو يلحون في الدعوى إلى تطبيقها في مجتمعاتهم ظناً منهم بأنها العلاج الناجع لمشكلات أقطارهم. فيحدث ما يحدث من التنازع والانقسام وأحياناً الأعراض والآثار التي لا تحمد عقباها. لأن بعض النظريات النفسية التي راجت في كتب التنظيم تستمد منطلقاتها من الفكر الداروني والفرويدي كما أن بعضها الآخر مستمد من التجارب المختبرية التي طُبقت على بعض الحيوانات والطيور مما يتعارض ومكانة الإنسان الذي كرمه الله على الخلق أجمعين وفقاً لما تقرره الأديان السماوية بوجه عام وديانتنا الإسلامية بوجه خاص.

١٠) المدخل الفلسفي :-

وكثيراً ما يسميه البعض بالمدخل الأبستمولوجي لكونه يركز على المعرفة التنظيمية ذاتها، وكيفية بنائها ودرجة صدقها وموضوعيتها، ويطرح التساؤلات حول ماهية المنظمات

وماهية المبادئ التي يتكون منها الفكر التنظيمي ودرجة رقيها إلى مستوى الحقيقة والصعوبات الناجمة من تأثر المنظرين والدارسين بالقيم الحضارية والأخلاق والمعايير المجتمعية التي تؤثر في مواقفهم وفي تقرير ما يختاروه من بدائل تتعلق بالأهداف أو بالوسائل.

ومع أن جذور هذا المدخل كانت تظهر بين فينة وأخرى في الكتابات الإدارية إلا إنها قويت واشتدت خلال عقد الستينيات، وقد وجدت لها متنفساً في كتابات أنصار حركة الإدارة العامة الجديدة الذين اجتمعوا عام ١٩٦٨ في لقاء ملنيروك والاجتماعات اللاحقة في السبعينيات والثمانينيات[٨]. وقد أصبحت فلسفة الإدارة وفلسفة التنظيم مادةً ودرساً منهجياً على مستوى الدراسات العليا على غرار فلسفة التربية والقانون وفلسفة السياسة.

وعلى الرغم من صعوبة اللغة والمفردات الفلسفية التي تستخدم في تعليل المقولات التي يطرحها أنصار هذا المدخل، ومن المحاذير التي يطرحها النقاد حول طغيان الفلسفة الوجودية والفنومنولوجية والوضعية المنطقية على كتابات أنصاره فإن من شأن هذا المدخل أن يعمق الفهم، ويوظف مناهج البحث العلمي من استقراء واستنباط ومنطق وجدل في بناء النظريات والنماذج وتوليد الجديد من المعرفة المضافة أو اختبارها والتحقق منها.

١١) المدخل الموضوعي :-

والمدخل الأخير الذي يمكن طرحه لتدريس مادة التنظيم أو نظريات المنظمة كما هو شائع في بعض الجامعات يتمثل في تناول المفردات للموضوعات والعناصر الرئيسية التي تناولتها هذه المداخل جميعاً دون طغيان مدخل على آخر. وهو المدخل الأنسب كما أراه لتدريس المادة للمبتدئين سواء في الدراسات الجامعية الأولية أو في برامج التدريب والتأهيل والتعليم المستمر. فهنا تُدرس الموضوعات مجردة من مداخلها. فيدرس الفرد كعنصر مهم في المنظمة، وتدرس الجماعات كإطار رسمي ولا رسمي ينشط فيه الفرد داخل المنظمة. وتُدرس الهياكل التنظيمية وكيفية تصميمها باعتبارها الإطار الرسمي الذي تتم عبره الاتصالات، وتوزع الصلاحيات ثم تُدرس البيئة التي تحيط بالمنظمة وتستمد منها مدخلاتها وتُقدم لها مخرجاتها. وهكذا تتنوع الموضوعات لتشمل القيادة، والتكنولوجيا والاتصالات

واتخاذ القرارات[٩]. ولكي لا يستبعد المدخل الفلسفي من هذا البديل فإن المفردات تتضمن فصلاً عن النظرية والفرضية وبحوث التنظيم وتصميم التجارب المختبرية.

ومع أن الفصل بين هذه الموضوعات وتجريدها بعضها عن البعض يتم لأغراض أكاديمية بحتة، فإن الصلة بينها والترابط العضوي بين قواها ومتغيراتها تُعد في غاية الأهمية، ولذلك ينبغي إنهاء هذا المدخل بإطلاع الدارسين على الدراسات الأكاديمية. التي نُشرت حول اختبار الفرضيات الرابطة بين هذه الموضوعات وإلزامهم بإجراء بحوث مبنية على مشاهدات تطبيقية وميدانية للوقوف على الكيفية التي تؤثر فيها هذه القوى والعناصر ببعضها.

١٢) المدخل المقارن:-

ويستمد منطلقاته من التأثير الحضاري الذي أثبته الدراسات التي أجراها باحثون لمنظمات دولية ومتعددة الجنسية متخصصة لكنها تعمل في أقطار ودول مختلفة تتباين لغاتها أو قيمها وعقائدها الدينية والحضارية. مما لفت الانتباه إلى أهمية توسيع دائرة الدراسات التنظيمية المقارنة علّها تساعد في التوصل إلى تصميمات تصلح للتطبيق في أقطار وحضارات مختلفة مستندة إلى العوامل والمتغيرات المشتركة بينها. ومن ثم تحدد خصوصية كل حضارة أو بيئة وما تتركه من آثار على منظماتها تميزها عن غيرها من المجتمعات.

وقد أدت النتائج البحثية والتطبيقية لهذا المدخل إلى ظهور ميدان تنظيمي جديد يسمى organizational culture أي الحضارة أو الثقافة التنظيمية. وهي امتداد لحركة الدراسات السياسية المقارنة ولحركة الإدارة العامة المقارنة التي ظهرت خلال الستينيات والسبعينيات بفضل جهود جبرائيل الموند وبنكهام باول وفيريا فرد ركز وبيرجر وكثيرين غيرهم. أما الاتجاه الحضاري المقارن للمنظمات فقد تبناه شين وأوجي ونيجاندي وشيرما ممن درسوا المنظمات في اليابان والهند[١٠].

ولا يزال الطريق أمام هذا المدخل طويلاً لكون الدراسات التنظيمية المقارنة تتسم بالصعوبة والتعقيد، وتُكلف الكثير من الوقت والمال مما يجعل تبنيه مقصوراً على مراكز

البحث الدولية المتخصصة ومنها منظمات هيئة الأمم المتحدة وما يتفرع منها من هيئات ومجالس وبرامج أو بعقد الاتفاقيات بين عدد من الجامعات الإقليمية المجتمعية بهذا التخصص دون غيره.

١٣) اتجاهات معاصرة جداً :-

وأخيراً وليس آخراً فإن تعدد هذه المداخل لا يعني أنها منفصلة عن بعضها، أو أن ظهورها جاء متعاقباً. كما أن تناولها وعرضها تحت هذه المسميات لا يعني أن جميع الكتب المؤلفة قد تبنت واحداً من المداخل دون سواها. كما أن أساتذة مادة التنظيم ليسوا جميعاً ممن يسهل تصنيفهم بين مؤيد أو معارض لكل هذه المداخل، أو أن ميلهم لمدخل ما يعفيهم من مسؤولية المتابعة لما ينشر في المداخل الأخرى. فالمعرفة التنظيمية تظل مهما تنوعت مداخلها وتعددت مناهجها تهدف إلى زيادة فهمنا لواقع المنظمات، أو زيادة من قدرتنا على التنبؤ بسلوكها المستقبلي. ولذلك كثيراً ما تلحظ أن مُعدي الكتب المنهجية وخاصة الدراسية والتعليمية منها يحرصون على تطعيم الكتاب الذي يعدونه ببحوث وفصول تعكس هذا التنوع في المداخل والمناهج. خاصة وأن عصرنا لا يزال يزخر بكُتاب وأساتذة ومؤلفين ممن عرفوا بين أقرانهم بميلهم أو بعمق تخصصهم وبحوثهم بواحد أو أكثر من هذه المداخل. فعالم النفس الذي يكتب عن التنظيم لا يمكن إلا أن يوظف المدخل السايكولوجي كما هو الإحصائي أو الرياضي الذي يطبق أدواته المعرفية في دراسته التنظيمية.

أجل لقد أصبح حقل التنظيم والمنظمات ميداناً خصباً يلتقي فيه أصحاب الاختصاص من مختلف فروع المعرفة. فعصرنا الحاضر هو عصر العمل المشترك والجماعات الصغيرة وفرق البحث وتفاعل العلوم الإنسانية والاجتماعية.

ونتيجة لذلك فقد أخذت الدراسات الأكاديمية المعاصرة، ونعني بها تلك التي نشرت وتنشر خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين تنحو نحو موضوعات جديدة، وتسلك في بحثها وتحليلها لهذه الموضوعات دروباً لم تطرق من قبل. وسنحاول هنا إعطاء نبذة موجزة حول بعض من هذه الموضوعات ومن هذه المسالك والدروب.

يقول دايموند Michael Diamond وهو أحد المعنيين بهذا الموضوع: إن هناك تغيراً في نظريات التنظيم وبحوث المنظمات نحو المزيد من الحساسية لفهم وإدراك العالم ومؤثراته وهذا ما وُضح بالتركيز على موضوع الثقافة التنظيمية.

"organization theory moving toward greates sensitivity to subjective perceptions of the world, as illustrated by the current focus on organizational culture".

وتحولاً كهذا أدى إلى موجة التحليل التنظيمي من دراسة الواقع الموضوعي وبياناته إلى البيانات اللاموضوعية المتداخلة from empirical objective data to inter subjective data فالأكاديميون أخذوا يحرصون على ما يحس به أعضاء المنظمات من ضغوط يتأثرون بها أثناء عملهم أو عند اتخاذ قراراتهم. وهذا يعني أن اعتمادهم أصبح يركز أكثر على المعلومات والبيانات التي يحصلون عليها من الأفراد أنفسهم بعد أن كان جُل الاعتماد على المعلومات التي كانوا يجمعونها عن المنظمة من سجلاتها وحقائقها وإحصاءاتها. وهذا التحول بذاته غيّر مقاصد التحليل التنظيمي وموضوعاته. فالباحثون يريدون فهم الأطر التنظيمية Organizational Setting. المسببة للقلق والإحباط والأفكار وتفرق أو تشتت آراء الأعضاء وغيرها من الأنماط والسلوك الدفاعية المهددة بإيذاء النفس أو إيذاء الغير.

ويلخص دايموند هذا التوجه بقوله إن التحليل التنظيمي المعاصر نحو الثنائية والتضارب والازدواجية بين الذات الحقيقية True Self والذات الوهمية False Self ويرى أن الفكر التقليدي كان يعمل على إخفاء الأولى أو التعتيم عليها بما يشيعه من قيم وتقاليد تنظيمية قبلية ليصطنع ذوات خاطئة أو وهمية للأفراد.

ومن هنا تأتي أهمية الدراسات المشتركة لإشاعة الفهم الحق للذات، وللتوعية بآليات حل النزاعات والتناقضات الناجمة من التعتيم على الظواهر المرضية النفسية داخل المنظمات. ويطلق على هذا التوجه organizational identity أو الذات التنظيمية. الذي يسعى من خلاله إلى تعميق الفهم للمشاعر الفردية الموغلة في القدم حول انطباعاتهم عن المنظمات أي تلك التي تمسك بها البيئة القابضة.

It advances an expiation . "Holding Envirment" of individual feelings rooted infancy about organizations and expiation of interpersonal relationship grounded in adulthood but with origins in infancy and childhold...

وهذه العلاقات غالباً ما تكون في الرغبات اللاشعورية وفي دائرة التوقعات الكامنة لدى الأفراد.

وتلخص أهم المنطلقات التي يتضمنها مصطلح الذات التنظيمية بما يلي :

١- إن المصطلح يعني " كلية الأنماط المتكررة لسلوك الأفراد وعلاقاتهم المتبادلة، والتي تسهم مع بعضها في بلورة المعنى المجهول أو غير المعترف به في حياة المنظمة. وذلك يشمل المتغيرات الشعورية واللاشعورية الدافعة والمحفزة للسلوك الفردي والتي يتعذر فهم الذات بدون معرفتها.

٢- إن الذات التنظيمية هي من صنع الجميع عند الاستجابة للأحداث والمواقف اليومية سواء التصرفات والإستراتيجيات الدفاعية أو التركيبية فهذه التصرفات الفعلية تؤثر مباشرة بالعلاقات الرسمية وبالصلاحيات كما إنها تخلف أمراضاً وظواهر مرضية مؤثرة وفاعلة.

٣- إن بعضاً من هذه العلاقات والأنماط السلوكية المعتادة من قبل أفراد المنظمة قد تكون مفيدة ومخففة للقلق، ومنظمة للواقع ومهدئة للتوترات وإن كانت لاشعورية أحياناً حين تكون مغروسة منذ حياة الطفولة أو مفروضة من تقاليد المجتمع وعاداته ولا دخل للأفراد بتكوينها.

٤- إن وحدة التحليل في هذا الاتجاه هي التداخلية interpersonal الفردية، اللغة الأولية فيها هي النشاط والعلاقات وأن المؤثر الأولي هو التأثير

The primary unit of analysis is interpersonal, transmitter is that of effects. the primary language is that of activity and relationships and the primary .

١٤) الخلاصة:-

تعددت أساليب دراسة المنظمات المعاصرة بتعدد المعنيين بها، وتنوع تخصصاتهم، وتباين وجهات نظرهم واختلاف مناهجهم وأدواتهم المستخدمة في التحليل والتعليل.

ففي إطار المدرسة التقليدية والمدرسة الإنسانية والسلوكية نجد المداخل الفرعية والمسالك المنهجية التي تتناول المنظمات من زوايا متعددة. فهناك من يدرس المنظمات من خلال قوانينها ونظمها ولوائحها الرسمية النافذة، وهناك من يدرسها من خلال البنى التنظيمية والأطر الهيكلية والخرائط الموضحة لمكوناتها وعلاقاتها. بينما يذهب آخرون إلى العمليات والوظائف والأنشطة التي تمارسها وتقوم بها فعلاً بعيداً عن اللوائح والرسميات والوثائق والتشريعات.

ونجد آخرين ممن ركزوا على دراسة الأفراد والجماعات العاملة في هذه المنظمات نفذوا أساليب الاتصال والتفاعل أو التأثير والتأثر بين هذه القوى المتنافسة والمتصارعة تارة والمتعاونة تارة أخرى تبعاً لمصالحها وقيمها وأصولها واتجاهاتها. ويظل آخرون ممن رأوا أن دراسة منظماتها لا يمكن أن تتم بعيداً عن بيئتها ومجتمعاتها وظروفها المجتمعية والخارجية المحيطة بها التي أنشئت مادة لخدمتها وتلبية مطالبها إيماناً منهم بأن المتغيرات البيئية هي الحاكمة والمستقلة الموجهة لسلوك المنظمات وسلوك أفرادها. ومن هؤلاء من ينتقي عامل التكنولوجيا دون غيره ويعتبره من المتغيرات وذلك استجابة للتطورات التقنية والإلكترونية التي أصبحت تتحكم في الهياكل وفي الصلاحيات وفي سبل الاتصال وسياسات الدفع وغيرها.

وأخيراً وليس آخراً فإن المنهج المقارن أصبح هو الآخر شائعاً في دراسة المنظمات سواء العاملة منها في بيئات مختلفة ومتباينة في حضاراتها أو نظمها الاقتصادية أو السياسية، أو تلك التي تختلف أو تتماثل في سعتها وحجمها ونطاق عملها وطبيعة نشاطها، أو في أنماط قيادتها وأساليب إداراتها، وفي طرق اتخاذها للقرارات أو تحقيقها للأهداف أو مواجهتها للأزمات أو تصديها للصراع وغيره من القضايا والمسائل التنظيمية المتجددة.

وعلى الرغم من تباين هذه المناهج والمداخل الأكاديمية والتطبيقية فإننا غالباً ما نجد أنها تُقرن دراستها للمنظمات بدراسة الحالات التي تستمدها من الواقع المحيط بها، أو من المشاهدات أو الأحداث أو التجارب الشخصية لتقترب إلى أذهان الدارسين المضامين والمفاهيم التي تسعى إلى غرسها أو الدعوة إليها أو لتستمد منها الدروس والفرضيات بغية إخضاعها للمزيد من البحث والتحليل.

الهوامش للفصل الثالث

١) تعطي مقالة وليم سكوت الموسومة "مراجعة لحقل التنظيم" والتعليق عليها من قبل هنري توسي ضوءاً حول هذا المدخل الذي يصنف نظريات التنظيم تبعاً لتعاقبها التاريخي والمرحلي انظر :

Tosi, H.L. : *Theories of organization* ,Seconed Edition, John wiley and Sons. N.Y, 1984.

٢) من الكتب القيمة التي نُشرت حول المدخل السياسي انظر :

N.Y : whittlesey House, 1963. Lassweil, H. : *who gets what, when, How ?*
Smith,B.c. : *Bureaucreay and political power.* ,N.Y.stmartin's, 1988.
Pfeffer,g. :*power in organazation,* ,1981.
Rourke, F.E. :*Burcay,politics, and public policy,* ,Boston littleBrown 1981.
Mintzberg : *power in and around organazation,* Englewood ,1969 .
Schlossberg,S.IandScatt,J.:*organazation and the law,* washington,D.c.BNABook 1991.

٣) انظر مقالته :

L.Gulick, " Notes on the theoty of organization "

٤) Gulick,L.H. and urwick, (eds) :*papers on the Science of administration* .N.Y, 1937.
Piffiner, J. and F.sherwoods : *Administrative organization* ,Englewood,cliff N.J. prentice-Hall 1965.
Sutermeisters, R. : *people and productivity* ,N. Y, McGraw-Hill Book, 1969.
Piffield,R. :*Business organazation*. London : Moldonald and Evans,1979.
Shannon,c.and W.weaver : "The mathematical theory of communications urbon, ill".press 1972.

٥) Jacker, C. Man : *Memory and Machines,* ,N.Y:Dell pulgr.1966.
R.E.Lopp :"The logarithmic century : charting Future Shock Englewood cliffc", N.J prentice-Hall 1973.

٦) إن من أهم علماء الاجتماع الذين حذوا وراء ماكس فيبر، وكانوا ما بين مؤيد أو معدل أو ناقد لنظريته البيروقراطية تذكر بيتربلاو وميرتون وتالكوت بارسون وأنزيوني انظر على سبيل المثال :

Etzioni,A.(ed)" A Socialogical Readers on complex organizations".N.Y : Holt and winst on,Inc. 1969

٧) إن من أشهر الكتابات النفسية والإنسانية التي أعقبت ماسلو وسلمه نذكر :

Vroom,v. *work and Motivtion.* N.Y, John wiley and Sons ,1964
Katz,P.and R.Kahn, *The social psychology of organizations.* ,N.Y: John wiley and sons inc.1966.
Herzberg, F.and others, *The Motivation to wolk,* N.Y: John wiley and sons inc.1966.
Bass,B. :*organazation of psychology,*Boston Mass: Allyn and Bacon, inc.1969
F.Matini.:*Toward a New public Administration* ,N.Y,chandler pub.comp.1971

٨) T.D Wann,(ed) :*Behaviorism and phenomenology*: Contrasting Bases for modern psychology.chicago univ.press 1964.

O.white,The Dialectical organizations *PAR* ,29, Jan 1969.

٩) وهذا ما فعله مارج في كتابه الفخم عن التنظيم الذي جمع فيه ٢٨ فصل أعدت من قبل عدد من الكُتاب المعنيين بالتنظيم:

March,G. : *Handbook of organizations*. Rand McNally and comp. chicogo ,1965.

١٠) Schein, E. "organization cultare and leadership"

Sharma, *Not by Bread Alone*: A study of organization ,1987.

Ouchi,w: *Theory z:How American Business Meet the Japaness challeng.* Addison-wesely pub.1981.

Etzioni,A.:Acomparative Analysis of complex organization. N.y: Freepress, 1967.

١١) Diamond, Michael : " organization Identity ": Administration and society, Vol.20,No.2,1988.

الفصل الرابع

الفكر التنظيمي التقليدي
البيروقراطية وتعديلاتها والانتقادات الموجة لها

١- مقدمة:-

يُقصد بالفكر التنظيمي التقليدي كل ما طرحه رواد الإدارة ومنظروها الأوائل من مبادئ ومنطلقات توجه سلوك القياديين والعاملين في المنظمات. وما بنوه في ضوئها من الأطر والنماذج والنظريات التي ساعدت في تفسير وتحليل الواقع التنظيمي بمختلف عناصره وأطره ومتغيراته. ولا يستثنى من ذلك مساهمات بعض علماء الاجتماع وعلم النفس وإدارة الأعمال والقانون والاقتصاد الذين تناولوا التنظيمات الاجتماعية والسياسية والإدارية كُل من وجهة نظره واختصاصه، لكنهم ظلوا متمسكين بالمنطلقات التقليدية التي سيتم توضيحها في هذا الفصل.

ومساهمات هؤلاء تُعتبر فكراً تنظيمياً لأنهم استطاعوا توظيف المعرفة المتاحة واستخدام الأدوات والوسائل المنهجية في تشخيص الظواهر وتحليلها وتفسيرها وطرح الفرضيات التي تحدد العلاقات بين متغيراتها. فمنهم من كانت له نظريته الخاصة التي سميت باسمه ومنهم من شارك في النقد لما طُرح من نظريات فكان له الفضل في تعديلها أو التفكير في البديل الأفضل لها. علماً أن جل ما طرحوه كانوا يعتقدون بصحته حتى إن بعضهم ذهب إلى اعتبار المبادئ والفرضيات التنظيمية شبيهة بالمبادئ والقوانين الطبيعية المفسرة لمنظومة الكون وأجرامه السماوية.

وإذا كانت بعض المفاهيم والمنطلقات التقليدية قد ضعفت مصداقيتها، وبعض النظريات قد اهتزت أركانها، فإن أهمية الفكر التقليدي في إرساء الفكر المعاصر لا يمكن التقليل منها، وإن دراسته لا يمكن الاستغناء عنها. وبسبب شمولية هذا التراث وسعته ولكوننا نقصر الحديث هنا عن التنظيم الحكومي، فإننا سنركز على الفكر التنظيمي

البيروقراطي. وسنبدأ بنظرية البيروقراطية المثالية لماكس فيبر، ونتحول بعدها إلى البيروقراطية المحدثة المعاصرة تاركين الجهود التي سبقت فيبر لعلماء الاجتماع والتأريخ وإدارة الأعمال.

٢- نشأة البيروقراطية وظهورها:-

يرجع شيوع "البيروقراطية" إلى قرنين أو أكثر من الزمن. إذ تشير الوثائق التاريخية إلى أنها استخدمت عام ١٧٦٤ من قبل الفيلسوف الفرنسي البارون دي جريم ليصف بها النظام الحكومي الفرنسي. وقد أُدخلت في قاموس الأكاديمية الفرنسية لتعني القوة والنفوذ الذي يتمتع به قادة ورؤساء الحكومات والهيئات التنفيذية في الدولة. ومنه انتقلت إلى القواميس والموسوعات الأخرى. أما ظهورها الفعلي التطبيقي فقديم جداً لأنها تقترن بالنظم الحاكمة في الحضارات القديمة كما سبق وأوضحنا في الفصل السابق.

إن التتبع الفكري لما كُتب عن مضمون البيروقراطية المتمثل بقوة الدولة ونظامها فيمكن البدء به من أفلاطون الذي اعتبر العدالة الهدف للحياة الفاضلة، ومن واجب الدولة أن تثبت أركان العدالة. ويتم ذلك حين يمارس كل شخص وظيفته التي تناسب قدراته ومواهبه. فاقترح الطبقات المهنية الثلاث التي تحتاجها الدولة وهي حسب هرمه التنظيمي: الصناع و المحاربون والحكام ليكونوا عماد مدينته الفاضلة.

ومع أن العديد من الفلاسفة وعلماء السياسة وعلماء الاجتماع هم الذين ساهموا في بلورة الفكر التنظيمي والسياسي للدولة إلا أن الذين كتبوا عن البيروقراطية ووقفوا عندها هم ماركس وموسكا وروبرت ميشيلز. وقد جاءت نظرية ماكس فيبر تتويجاً للجهود الفكرية التي تناولت البيروقراطية بالدراسة والتحليل.

وقد يتعذر هنا الخوض في تفاصيل المسيرة الفكرية للبيروقراطية، وما نُشر عنها أو نُقل عن فلاسفة الفكر السياسي والاجتماعي غير أننا سنكتفي بالإشارة لأهم هؤلاء ونقتبس بعضاً من مقولاتهم أو نوجزها لتكون خلفية نصل منها إلى الفكر البيروقراطي المعاصر.

وإذا ما تجاوزنا إسهامات الفلاسفة اليونانيين الكبار الذين سبقت الإشارة لبعضهم في الفصل الأول، فإن الفيلسوف الألماني هيجل (١٧٧٠-١٨٣١) يأتي في مقدمة الفلاسفة المنظرين للبيروقراطية ولو إنه لم يقف عندها إلا في إطار تناوله للدولة. ففي كتابه فلسفة الحق عدَّ هيجل الموظفين والأعوان الذين يساعدون الملك في أداء مهامه بأنهم أداة عقلانية وضرورية لاستمرار واستقرار الحكم، وإن توجهاتهم وميولهم تعكس عقائدية الطبقة الحاكمة التي تخدمها، وكذلك فإن البيروقراطية تُعد كالجسر الذي يربط القاعدة بالقمة.

أما كارل ماركس (١٨١٨-١٨٨٣) فقد قبل في صباه آراء هيجل القائلة بأن البيروقراط يخدمون عامة الناس، ويمثلون المصلحة العامة لكنه انقلب فيما بعد على موقفه وأوصلته تحليلاته للقول بأن مصلحة الحكام ومصالحهم تصبح بديلة أو متقدمة على مصلحة الدولة والمجتمع. وأن مواقفهم السلطوية ستجعلهم قادرين على استغلال نفوذهم وتثبيت امتيازاتهم، وبالتالي تدفعهم إلى معاداة التغيير أو الثورة على النظام والسلطة، وهم بذلك يخدمون أنفسهم والسلطة الحاكمة ويعيقون الديمقراطية[1]. فالبيروقراطية عند ماركس شأنها شأن أي طبقة تاريخية تمر بالضرورة بمرحلتين: مرحلة يبرز فيها طابعها التقدمي الثوري الدافع لقوى الإنتاج، ومرحلة يتأكد فيها طابعها المحافظ الرجعي حين يصبح وجودها عقبة أمام تطور القوى المنتجة، ويتم ذلك حين تستجمع البيروقراطية من المكاسب والمغانم أكثر مما تحتاجه أو تستطيع احتواءه فتصبح منتفعة ومستغلة لغيرها.

٣- معنى البيروقراطية وتعريفها :-

عرّف موسكا البيروقراطية عام ١٨٩٥ في كتابه "علم السياسة بأنها نظام معقد يضم عدداً من الموظفين الحكوميين. وكان موسكا قد فرقَ بين نوعين من الحكومات: الإقطاعية والبيروقراطية. فالدولة البيروقراطية هي التي تتميز بالتخصص وبالمركزية.

وعرّفها ميشيلز عام ١٩١١ في كتابه "الأحزاب السياسية"[2] بأنها التنظيم الأوليجكاركي الذي يضم أقلية تحكم وأغلبية تخضع للأقلية.

أما فيبر فلم يُعرف البيروقراطية بكلمات، وإنما تكلم عن الخصائص التي تميز المنظمة البيروقراطية. ومنها يتضح أنه يطلقها على المنظمة الواسعة والكبيرة التي تعتمد إدارتها على السلطة القانونية ذات الطابع العقلي الرشيد في إصدار الأوامر، وعدّها النموذج المثالي للتنظيم.

وتوالت التعريفات المعطاة للبيروقراطية. فالأكاديميون والعلماء المختصون ظلوا يتعاملون معها على أنها أحد نماذج التنظيم التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار والكفاءة الإدارية والدقة والسرعة في الإنجاز. لكنهم بدؤوا يتعرضون لقصورها وللانحرافات التي قد تنجم عنها. أما المواطنون العاديون فقد بدؤوا يتعاملون معها وكأنها ظاهرة سلبية أو نمط تنظيمي يؤكد حكم الموظفين واستعلاءهم. وقد تأثر بعض علماء السياسة والاجتماع بهذه النظرة السلبية للبيروقراطية، ومن هؤلاء هارولد لاسكي الذي عرّفها في دائرة المعارف للعلوم الاجتماعية بأنها "النظام الحكومي الذي يشرف على إدارته عدد من الموظفين ممن لهم قدر من القوة تمكنهم من التحكم بحريات المواطنين المدنيين"[٢].

وهذه التعريفات العلمية والعامية لا تلغي التعريف اللغوي للكلمة التي تعني باللغة اللاتينية الإدارة من وراء المكتب. ولا تطمس التعريف المحايد الذي تستخدم فيه حالياً من قبل أغلب المؤلفين والكتّاب حين يطلقونها على النظام الإداري الحكومي. وهم موظفو الدولة سواء أكانوا متطورين أو متخلفين. فاللفظة بذلك تعني النظام الإداري للدولة ولا تعكس أي صفة إيجابية أو سلبية.

٤- ماكس فيبر والنموذج المثالي:-

فيبر (١٨٦٤-١٩٢٠) شخصية ألمانية درس القانون وتعمق في الفلسفة والاقتصاد وعلم الاجتماع، ونشر كتابه الأول عن الرأسمالية والبروتستانتية، واشتهر بكتابه الثاني نظرية التنظيم الاجتماعي والاقتصادي الذي نُشر بعد موته.

يُعد فيبر Weber صاحب النظرية البيروقراطية التقليدية بعد أن أطلقها على كل تنظيم إداري له خصائص محددة سواء أكانت منظمة أو دولة. وكان قصده من بناء النظرية

أن يجعل منها أداة لإجراء الدراسات المقارنة حول التنظيمات الإدارية التاريخية، وأن يشخص المنظمات الرسمية التي تلائم المجتمعات الحديثة.

اعتمد فيبر مصطلح القوة أو السلطة أساساً لنظريته. والقوة POWER عنده تعني قدرة شخص معين في فرض إرادته على الآخرين. وقد فرق بين ثلاثة أنواع منها:-[١]

١- السلطة الملهمة CHARISMATIC وتُقدم الولاء المطلق لشخصية بطولية خارقة تجعل الرعية تستسلم وتمتثل لسلطاته. فالتنظيم هنا يتسم بعدم الاستقرار ويُدار من قبل قلة من الأفراد المقربين له والذين يقومون بدور الوسطاء مع الجمهور.

٢- السلطة التقليدية Traditional وتستمد شرعيتها من الأعراف والعادات والتقاليد والتراث واحترام الماضي. والتنظيم هنا إما أن يكون وراثياً (ملكي أو مشيخي) أو إقطاعي. وفي الحالتين تكون الإدارة تحكمية ولكن في نطاق الموروث.

٣- السلطة القانونية Legal وتقوم على أساس عقلاني وتصاغ بشكل قواعد ومعايير موضوعية ورسمية. ويعتمد الحاكم في إدارته هنا على السلطة المفوضة له بالقانون والتي تلزم الأتباع بطاعتها بحكم القانون وليس بحكم الصفات الشخصية أو الاحترام الموروث. وقد أطلق على التنظيم الإداري المطبق لهذا النوع من السلطة التنظيم البيروقراطي.

وقد وقف عند هذا النوع من المجتمعات والتنظيمات المطبقة للبيروقراطية وهي غالباً المجتمعات الغربية التي عاشها وشهدها. فحدد خصائصها سواء أكانت على صعيد الدولة أو في المجالات التخصصية التعليمية والاقتصادية والإدارية. فهي تظهر حين يظهر اقتصاد النقود ويزول نظام الإقطاع ويكبر حجم المجتمعات وتنمو الرأسمالية، وتتعقد الحياة، وتفصل الملكية عن الإدارة ويعتمد على اللوائح والتشريعات الرسمية لتنميط العلاقات والتصرفات. وأطلق على هذا النوع من التنظيم "النموذج المثالي" الذي يطمح بتحول المجتمعات نحوه.

ويرى فيبر أن حركة التأريخ تسير نحو العقلانية والرشد، وأن الصراع بين الكارزماتية والشرعية هو صراع بين الإلهام والروتين. فالإلهام قوة ثورية تظهر في المجتمع تلقائياً حين

تبلغ النظم الاجتماعية القائمة أعلى مراحل الجمود فتطرح نظرة مبتكرة للحياة. ولكن سرعان ما تتحول الكازرما إلى روتين حين ينتهي عهد القائد الملهم، فيضطر خلفاؤه إلى تأكيد النظام والالتزام بالقواعد العقلية، وعندها يظهر التنظيم البيروقراطي بديلاً للأسلوب التلقائي في الأداء. وقد ينفرد البيروقراطي، حين يحقق مكانة سياسية في المجتمع بالسلطة، ويحرر نفسه من القيود فيحول التنظيم البيروقراطي لخدمته. فيظهر الصراع مرة أخرى بينه وبين البيروقراط المتضلعين بالمعرفة الفنية المتخصصة، فيفقد الذين تنقصهم الخبرة الفنية القدرة على السيطرة الكاملة على التنظيم.

وقد تنبه فيبر لبعض النتائج السلبية التي ستصاحب التحول نحو البيروقراطية، ولذلك فإنه لم يؤكد حتميته لأن الحياة غنية بما يشجع عليها وبما يحول دونها. ولكنه قال إن التنظيم البيروقراطي يستطيع أن يقوم بوظائفه الحقيقية لصالح أولئك الذين يعرفون كيف يراقبونه بطريقة فاعلة.

ونوجز هنا أهم خصائص النموذج المثالي البيروقراطي عند ماكس فيبر.

١- توزيع أعمال التنظيم وتقسيمها بشكل واجبات رسمية مع ضمان التخصص والخبرة الفنية للموظفين.

٢- توضع الوظائف على سلم هرمي متدرج يجعل كل موظف مسؤولاً عن مساعديه وعن قراراته، وتتحدد سلطة الرؤساء وفق قواعد واضحة.

٣- توثيق القواعد والإجراءات الضابطة للأفعال وللقرارات وللاتصالات تحريرياً ورسمياً.

٤- يعتمد في التعيين على المهارات الفنية والتعليم الرسمي وتستبعد الارتباطات السياسية والأسرية وتعتمد الأقدمية أساساً للترقي عند تساوي الأداء والكفاءة.

٥- فصل الإدارة عن الملكية. فالعاملون في المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل أو الإنتاج، ولكنهم يتقاضون المرتبات النقدية مقابل عملهم. كما أن الأفراد لا يمتلكون المناصب أو المكاتب، فتولي الوظائف لا يكون بالوراثة ولا بالانتخاب.

ويتوقف تكامل البيروقراطية ومستوى أدائها على توافر هذه الشروط ودرجات تحققها، وعلى اعتماد المعرفة كأساس للممارسة العمل واعتماد الشرعية في ممارسة الصلاحية[٥].

ومن الطبيعي أن يهتم الغربيون والرأسماليون بالنظرية البيروقراطية لماكس فيبر، وأن يترجموا كتبه من الألمانية ويكرسوا جهدهم للتبشير بها والتشجيع على نقدها. فقد أرادوا من خلالها صرف النظر عن مفهوم ماركس الذي تكلم عن الصراع الطبقي وزوال البيروقراطية وبناء الطبقة الواحدة التي تملك كل شيء، وعندها تحل الدولة نفسها لتتولى الطبقة العاملة التي تضم الجميع محلها.

كما إن نظرية فيبر خففت من آراء مشيلز الناقدة للديمقراطية من خلال دراسته للحزب الاشتراكي الألماني الذي يدعي الالتزام بالديمقراطية، فوجد أن ديمقراطيته قد تمثلت في حكم الأقلية واغتراب بقية أعضاء التنظيم عما يدور فيه فأسماها الأوليجاركية. وهي النظام الذي تَستغل فيه الصفوة أو النخبة القليلة للأكثرية من عامة الناس، واعتبرها حتمية لانسجامها مع الطبائع البشرية. وكان مشيلز يدعم نظرية ماركس الذي رأى بأن المصالح الاقتصادية هي المحدد الرئيسي للسلوك الإنساني في المجتمع الرأسمالي. لكنه دعا إلى نشر التعليم وتثقيف الجماهير لممارسة النقد على القادة ومراقبتهم ليحدوا من اتجاهات الأوليجاركية.

٥- نقد البيروقراطية المثالية:-

وكان علماء الاجتماع في مقدمة الذين تصدوا للنظرية البيروقراطية بحكم العلاقة بين التنظيمات الإدارية والسياسية والنظام الاجتماعي الكبير الذي تعمل فيه. وسنوجز هنا أهم هؤلاء ونبذة عما أثاروه من نقد وتعديل.

٥-١- ميرتون : النتائج السلبية واللاوظيفية للبيروقراطية :-

فقد كشف ميرتون عن بعض جوانب البيروقراطية التي لم يحسب لها فيبر حساباً. فالهرمية والرسمية والرشد والتخصص التي افترض أنها تحقق الكفاءة العالية والدقة في الأداء، فهي قد تكون بنفس الوقت معوقة للمرونة وللفاعلية. وهذا يعني أن لكل نظام اجتماعي أو إداري نتائج وظيفية إيجابية وأخرى لا وظيفية Dysfunctional أي سلبية.

وهنا تظهر مشكلة التوازن بين النتائج الإيجابية والسلبية للخصائص البيروقراطية. ويضرب ميرتون الأمثلة على ذلك ومنها قوله:

«حين يتقدم مواطن بالشكوى على الموظف البيروقراطي متظلماً من سلوكه نجد أن الموظف يتمسك بالمزيد من الإجراءات الرسمية لعرقلة الشكوى والتستر على سلوكه السيء».

ولذلك يرى أن الغرض الوظيفي للتنظيم البيروقراطي هو تنميط السلوك الوظيفي للعاملين ويسهل التنبؤ بتصرفاتهم. أما النتائج اللا وظيفية فهي عدم المرونة وإعاقة المبادأة. فتنميط الهيكل أو إجراءات الترقيات حسب الأقدمية قد يتسبب في نتائج وآثار نفسية لدى الأفراد. وهذا يستلزم مراعاة البعد السايكولوجي والصفات الشخصية للأفراد وتأثيرها على تصرفاتهم غير الرشيدة. وبذلك يوضح ميرتون أن البناء البيروقراطي يلزم الموظف بالانضباط والالتزام بنمطيات سلوكية تتطلبها أهداف المنظمة لكن الآليات الرقابية البيروقراطية يتعذر عليها ضبط كل أنماط السلوك البيروقراطي، وخاصة عند تعارضها مع أهداف الأفراد أنفسهم مما يؤدي إلى التنازع والتناقض بين القواعد الرسمية والأنماط السلوكية الفعلية، وهذا يؤدي بدوره إلى وضع قواعد رسمية جديدة من قبل المنظمة لتنميط السلوك وضبط الحالات المتمردة على القواعد السابقة. فتؤدي هذه إلى تقييد التصرفات والحريات أو إلى المزيد من التمرد. وهكذا يصور لنا ميرتون عجز التنظيم البروقراطي عن استيعاب العديد من المتغيرات والآليات الاجتماعية والنفسية الفاعلة في حياة المنظمات والأفراد[٦].

٥-٢- سيلزنيك: والضغوط الفردية والبيئية على المنظمة البيروقراطية:-

ويتفق مع ميرتون حول النتائج غير المتوقعة للبيروقراطية، ويضيف إن التنظيمات الرسمية والهيكلية على غرار ما توضحه نظرية فيبر لا يمكنها وقف السلوك اللاعقلاني للأفراد للضغوط التي تمارسها البيئة الخارجية على المنظمة. وكذلك فإن البيروقراطية تغفل الحاجات والأهداف الفردية والفرعية المتعارضة مع أهداف التنظيم. فالمنظمات عموماً هي أنساق اقتصادية تحتاج إلى توظيف الموارد بكفاءة وفاعلية. وهي في نفس الوقت أنساق

اجتماعية تعاونية. فالهيكل الرسمي الذي يحكم المتغيرات الاقتصادية لا يستطيع مراقبة وضبط المتغيرات الاجتماعية بما فيها قيم الأفراد واتجاهاتهم وحاجاتهم الشخصية[٧].

ويوضح سيلزنيك من خلال دراسته الميدانية لهيئة وادي تنس TVA أن انحرافات الأفراد عن قواعد السلوك الرسمي غالباً ما تنتشر بين أفراد الجماعات غير الرسمية داخل التنظيم فتصبح لها قوة القواعد الرسمية، أي أن اللارسمية تصبح وكأنها مؤسسية institutionalized. وقد تكون لها نتائج سلبية أو إيجابية للمنظمة وللأفراد. ويقترح سيلزنيك عدداً من المستلزمات Inperatives أو الضرورات لاستمرار التنظيمات الرسمية وبنفس الوقت للتخلص من الستاتيكية والجمود فيها:

١- ضمان الأمن للمنظمة من خلال تنسيق علاقتها بالبيئة الخارجية المحيطة بها.
٢- استقرار خطوط الاتصال والتفويض للعلاقات.
٣- الاعتراف بالعلاقات غير الرسمية داخل المنظمة بين الأفراد والجماعات.
٤- النظر للمنظمة على أنها نسق تعاوني وبناء اجتماعي توافقي يضمن المصالحة بين أهداف الأفراد والجماعات والأهداف الرسمية والبيئة.
٥- ولكي تحقق المنظمات وأفرادها الأهداف والغايات لابد من مراعاة الوسائل واحتياجاتها والعمل على توفيرها.

وبذلك ينتهي إلى اتهام البيروقراطية رغم ما فيها من إيجابيات بأنها تغفل عدداً من المتغيرات وتعجز عن تحقيق الديناميكية وحل الصراع الديلكتيكي بين المصالح والقوى العاملة في المنظمة أو المتفاعلة معها.

يثير كولدنر التساؤل حول القواعد الرقابية التي تمارسها المنظمة البيروقراطية لتشرف على الأداء والإنجاز وضمان المعدلات المطلوبة، ويبرهن منطقياً على عجزها في النهاية عن تحقيق ذلك. فالإشراف المباشر يشعر العاملين بأنهم موضع استغلال من قبل المنظمة فيظهر الصراع الداخلي، ويختل التوازن في المنظمة بين مستوياتها التنفيذية والإشرافية مما يضطر المنظمة إلى وضع قواعد رقابية أكثر صرامة لتصبح بعدها قواعد عقابية تفرضها الإدارة ولا

يتقبلها الأفراد ، وهكذا تظهر الحلقة المفرغة حين تسعى القواعد الرقابية إلى تخفيض التوتر وإقامة التوازن لكنها تؤدي بنفس الوقت إلى توترات جديدة[٨] .

والانتقادات هذه التي طرحها ميرتون ١٩٤٠ وسيلزنيك ١٩٤٩ وكولدنر ١٩٥٤ قد ساهمت في تعميق الوعي بالنظرية البيروقراطية وتعديلها وتمهيد الطريق أمام انتشارها في ميادين العمل والممارسة . كما لفتت الأنظار إلى أهمية إجراء المزيد من الدراسات الميدانية والتجريبية حول فرضياتها ومتغيراتها . وكانت حصيلة ذلك بلورة الاتجاه الجديد المسمى بالبيروقراطية المحدثة أو الفيبرية الجديدية New Weberian .

٦- البيروقراطية المحدثة عند تالكوت بارسون :-

وهو عالم اجتماع معاصر له جهود معروفة في بناء نظرية اجتماعية في التنظيم تقدم على التناسق بين الهياكل والوظائف ، وتسمى محاولته بالتحليل البنائي الوظيفي Structural-Functional المعدلة للبيروقراطية المثالية .

فنموذجه القائم على الفعل Action يتميز بالتعقيد المتشابك بين الأنساق الفرعية داخل البناء الاجتماعي . فالمنظمة كما يراها تضم ثلاثة عناصر هي :-

١- البناء الداخلي للمنظمة :- ويشمل الإجراءات القواعد الرسمية والأخلاقية والإدارية والتعبيرية ، والتي توضح الدور والمكانة للأفراد داخل التنظيم .

٢- البناء الترابطي للمنظمة :- ويشمل كل السبل والوسائل الاتصالية والتفاعلية بين المنظمة والمنظمات الأخرى المتعاملة معها أو المتنافسة معها .

٣- البناء الثقافي للمنظمة :- ويضم المعتقدات والالتزامات الإدراكية والحضارية المنسقة لسلوك الأفراد ، ويُركّز على دور القيم في تحديد بنية الفعل الاجتماعي وعلى دور الحضارة والثقافة .

ويوضح بارسون الوظائف الأساسية التالية للأنساق التنظيمية :-

أ- تحقيق الأهداف والسعي إلى بلوغها من خلال التنسيق بين الأنشطة .

ب- المواءمة والتكيف مع متغيرات البيئة وأهدافها .

ج- التكامل والتوحد بين أجزاء النسق الواحد .

د- الحفاظ على استقرار النسق واستمرار صيانته .

وهكذا يوسع بارسون المتغيرات التنظيمية ، ويربطها بمتغيرات البناء الاجتماعي الأوسع وهو المجتمع .

ويعطي بارسون للقيم أهمية بالغة في تحديد بنية الفعل الاجتماعي وهيكليته وهي تمارس دورها من خلال الشخص الفاعل Actor ومن خلال الموقف Situation فتصبح كموجهات للفعل الاجتماعي في المواقف التفضيلية وعمليات الاختيار والترجيح وتؤدي القيم وظيفتها من خلال البنية الثقافية التي يدخلها ضمن البناء الاجتماعي ، ومهمتها الأساسية تتجلى في تحقيق التماسك والتضامن والتوحد Solidarit للنظام وحمايته من الانفكاك والانهيار . وهكذا تتسع دائرة المتغيرات التي يدخلها بارسون في نموذجه البنائي الوظيفي التحليلي الذي اشتهر به The structural-Functional Analysis[٩] .

٧- موقف وارن بنس من البيروقراطية:-

ويشتد النقد الموجه للبيروقراطية خلال عقد الستينيات ، ويُعد بنس من أشهر المتصدين لها من خلاله حيث تنبأ بتراجعها ثم اندحارها نهائياً قبل نهاية القرن العشرين لتظهر أنماط تنظيمية جديدة تلائم روح العصر وتواكب تطوراته . وقد شخّص عيوب البيروقراطية ومساوئها بما يلي :-[١٠]

- تعيق النمو والنضج الشخصي للعاملين وربما تدفعهم إلى التراجع والخمول .
- لا تحسب للمشاكل الطارئة والمواقف غير المتوقعة حساباً .
- تستلزم نظاماً رقابياً متشدداً يمنع الإبداع وينشر الرعب .
- لا تسمح باستيعاب التكنولوجيا المستجدة ولا الفنيين المتعاملين معها .
- تتسبب في الاغتراب والعزلة وتدهور الأخلاق وضعف المعنويات .

وينتهي بنس إلى القول بأن البيروقراطية التقليدية بخصائصها ومشاكلها لا يمكن أن تعايش ظروف المستقبل الذي سيشهد تغييراً جذرياً في التكنولوجيا وأنماط القيم والعلاقات

وسبل التفكير والعيش والتعامل، وستواجه البشرية مشكلات إنسانية معقدة لن تقوى المنظمات البيروقراطية على حلها.

وبعد أن يسهب في تشخيص ملامح المستقبل ويستعرض تطوراته المتوقعة يتحول إلى تصوير المنظمات التي يمكنها أن تعايشه، ويحدد الملامح التي يتوجب أن تتصف بها. وأول سمة يذكرها هي قدرتها الفائقة على التحول والتغير وقابليتها السريعة على التكيف مع الظروف التي ستكون "مؤقتة" في أغلب الأحوال. ولعجز السُلّم الهرمي والعلاقات الرئاسية على تحقيق ذلك سيكون لمنظمات المستقبل فرق ومجموعات عمل تضم أفراداً غرباء عن بعضهم، لكونهم يمثلون إدارات و مهناً مختلفة يتم تشكيلها بصفة مؤقتة لمعالجة موقف مؤقت، وإن العلاقة بين هؤلاء ستكون مرنة ومستجيبة للحاجات والخصائص الفردية لأعضاء المجموعة. ولابد عندها من إعادة النظر بوظائف المديرين الذين سيقتصر دورهم على التنسيق بين هذه المجموعات المختلفة في مهامها. وهكذا الحال بالنسبة للقيم التنظيمية التي ستتغير هي الأخرى. فالعلاقات التنافسية والاحتكارية تتحول إلى علاقات تعاونية والأهداف الفردية الخاصة تصبح جماعية ومترابطة، والاستقلالية الشخصية تصبح فرقية واعتمادية، والاهتمام بظروف العمل يتحول إلى اهتمام بالحياة الكاملة.

ويعترف بنس بالغموض والاضطراب وعدم الاستقرار الذي سيواجه منظمات المستقبل وأفرادها، وبتسارع معدلات دوران العمل وتغيير العلاقات وأنماط السلوك المستمر مما يضطر المنظمات على الاعتراف بالميول والاتجاهات المتناقضة، وتقبل الصراع والتناقض والاعتراف بالفشل عندما تعجز أساليب التفاوض والمساومة والحوار عن حل المشاكل ومجابهة المواقف الحرجة.

٨- بيتر بلاو والبيروقراطية الديناميكية:-

نشر بلاو كتابه الأول عام ١٩٥٣ وأسماه "ديناميكية البيروقراطية" ونشر كتابه الثاني عام ١٩٥٦ وأسماه "البيروقراطية في المجتمع الحديث". وفي الكتابين نقد البيروقراطية المثالية، وشكك ببعض فرضياتها وأوضح بعض الآثار السلبية الناجمة عنها[11].

فالإجراءات والقواعد النمطية الرسمية التي تضعها المنظمة لا يمكن أن تسمح باستيعاب الحاجات الكامنة أو غير المتوقعة سواء للأفراد أو للمنظمة. وإن إمكانية قيام المنظمة البيروقراطية أو نجاحها في بعض المجتمعات لا يضمن نجاحها في بيئة أخرى. كما إن تجدد القيم والمفاهيم الحضارية يفرض على المنظمات تجديد وسائلها وأساليبها.

ومن الأفكار التي يطرحها بلاو لتطوير البيروقراطية وتعديلها مصطلح التكيف Adaptation وقد شرحه بتفصيل مميزاً بين التكيف التلقائي والتكيف المخطط، ويطرح فكرة الرقابة الذاتية بديلاً للرقابة والإشراف المباشر، ويشير بوعي إلى تقوية روابط الولاء والانتماء للمنظمات.

وفي كتابه الثاني تساءل عن آثار شيوع المنظمات البيروقراطية في المجتمعات الحديثة على المؤسسات الديمقراطية. وأوضح كيف أن البيروقراطيات الجامدة والمثالية تشكل خطراً على الحريات الديمقراطية، غير أنه أكد بنفس الوقت أهميتها لبناء المجتمع الديمقراطي. فالأهداف الديمقراطية مستحيلة التحقق دون مشاركة المنظمات البيروقراطية المترجمة لها. أما الخطر البيروقراطي فيتمثل في خلقها للتفاوت بين الصلاحيات المعطاة عبر سلمها الهرمي، إذ تمنح قلة من الأفراد جل الصلاحيات، وتحرم الغالبية منهم من التمتع بها. وانتهى بلاو إلى القول: إن البيروقراطية تُعد تحدياً للديمقراطية وليست مقوضاً لها. ولابد من إيجاد الوسائل الديمقراطية للسيطرة عليها قبل أن تصيرنا عبيداً لها.

٩- أنتوني دونز: بيروقراطية إنسانية:-

وقد عُرف بدراسته النظرية "البيروقراطية وتحليله لها من الداخل"[12] وأوضح أهميتها في المجتمعات ودورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في الحياة المعاصرة، وأوضح الطرق المختلفة لنشأتها وأثر ذلك على سلوكها وتكوينها مفرقاً بين الطرق التالية:-

١- تجمع عدد من الأفراد حول زعيم لديه صفات قيادية خارقة حرصاً منهم على بقائه أو تنفيذ أفكاره فيكونون بذلك حوله حزباً أو تنظيماً.

٢- تجمع عدد من الفنيين والمهنيين أو ذوي المصالح المشتركة مع بعضهم للقيام بنشاط أو وظيفة تحقق مصالحهم أو تلبي احتياجاتهم ومن حولهم.

٣- انسلاخ تنظيم فرعي عن تنظيم أوسع نتيجة السعة أو اختلاف النشاط الفرعي.

٤- تلبية لرغبة عدد من المتحمسين الذين يسيطرون على التنظيم داعين إلى ترويج أفكارهم أو تنفيذ مشروعاتهم.

ويخلص من ذلك إلى أن نجاح التنظيم البيروقراطي مهما اختلفت أساليب إنشائه يتوقف على البيئة الخارجية والوسط المجتمعي الذي تعمل فيه المنظمة، وهذا يستلزم انفتاحها وتفاعلاً بدلاً من انغلاقها وعزلتها عن بيئتها. كما شخص بعض الميول الطبيعية للمنظمات البيروقراطية ومنها ميلها للاتساع والنمو وللبقاء والاستمرار، وتعدد المنظمات وتعقد الإجراءات وتحولها من الوظائف الأساسية لإنشائها إلى وظائف ذاتية تتعلق بحماية ذاتها والدفاع عن مصالحها وميل البيروقراطية إلى تشويه المعلومات التي لا تناسب مصالحهم وتحيزهم للسياسات التي يؤيدونها، وحبهم للسلطة وممارستها في التصرفات المحققة لأهدافهم وخدمة قضاياهم والتي قد تتعارض مع أهداف المنظمة. وهذه الظواهر لا تعترف بها النظرية المثالية للبيروقراطية كما طرحها ماكس فيبر. ولذلك يضمن دونز نظريته عدداً من الاتجاهات الإنسانية والسلوكية التي تعترف بميول الأفراد وترفض فكرة النمطية في السلوك التنظيمي، وتحد من أساليب الرقابة والتسلط وتعترف بالمتغيرات اللارسمية وتستجيب للبيئة الخارجية، وبذلك تصبح إنسانية في طبيعتها بدلاً من طبيعتها المثالية.

١٠- ميشيل كروزير : الحلقة الجهنمية للبيروقراطية:-

وهو صاحب كتاب "الظاهرة البيروقراطية"[١٣] الذي نشره في الستينيات ليوجز فيه نتائج دراساته الميدانية لعدد من المؤسسات العامة في فرنسا، وقد دعمه بالبيانات والأدلة التي تعكس الآثار التي يتركها التنظيم البيروقراطي على أداء العاملين وعلى معنوياتهم ونمط سلوكهم.

وهو يعترف بصحة التعريف الشعبي للبيروقراطية الذي يقرنها بالروتين والتعقيد والجمود بسبب التزامها بالإجراءات والقواعد الشكلية في تعاملها مع الزبائن ومع المنظمات الأخرى.

ويؤكد من خلال دراسته عدم تحقق المزايا التي يفترضها النموذج المثالي للبيروقراطية في المنظمات التي أخضعها للتحليل والمشاهدة وعلى خلاف ذلك فقد أثبت تحقق عدد من الظواهر السلوكية المدانة التي نجمت عن تطبيقها ونوجز هنا بعضاً منها :-

١- تسببها في انعزال الأفراد عن بعضهم، وشيوع المنافسة المقيتة بينهم وضعف العلاقات الجماعية والتعاونية وغيبة الأمن الوظيفي لديهم.

٢- تمسكها بالمركزية الشديدة وحصرها للصلاحيات في قمة الهرم وحرمان مستويات التنفيذ التي تمتلك المعلومات الهامة بسبب تعاملها مع الجمهور من المشاركة في اتخاذ القرارات.

٣- ضعف الانتماء والولاء للمنظمات معاً، مما يتسبب في تجاهل مستويات التنفيذ لأهداف المنظمة وأحياناً تعمدهم في إفشالها وعدم الاكتراث بمصالحها وممتلكاتها.

٤- تعقد الإجراءات بسبب تأثير جماعات العمل التي تجعل منها عُرفاً تفرضه على الموظفين الجدد ولتعدد المستويات الإدارية وفقدان الثقة بينها.

ويخلص كروزير إلى أن مقاومة الأفراد للتعقيد والروتين وللهرمية يؤدي إلى ردود فعل لهذه المقاومة تنجم عنها بيروقراطية أشد وأعقد. وهذه هي الحلقة الجهنمية للبيروقراطية كما يسميها. وكذلك الحال بالنسبة للمركزية ولبقية الظواهر السلبية الأخرى فكل منها تولد مقاومة من جانب ورد فعل معاكساً من جانب آخر، مما يزيد جمود المنظمة وتمسكها بالروتين الأشد تعقيداً، وهذا يعني باختصار أن سلبيات البيروقراطية ومساوئها تؤدي بذاتها إلى المزيد من البيروقراطية لحماية نفسها ومصالح المنتفعين منها.

ولكروزير إسهامات متنوعة في الفكر التنظيمي المعاصر منها الاهتمام بإحلال الأهداف Goal Displacement. إذ يقول بهذا الأمر حين يجد الأفراد في المنظمة مقيدين بضوابط رسمية قاسية وتفصيلية تحدد سلوكهم وتصرفاتهم، وعند وجود عقوبات وجزاءات صارمة على المخالفين، فإنهم سيتحولون إلى أهداف أخرى غير تلك التي تسعى لها المنظمة. ولمواجهة هذا الخطر ينبغي للمنظمات أن تربط الأهداف بالوسائل، وأن تجعل الأهداف الغامضة أو المفروضة أكثر وضوحاً وأقرب إلى الفهم والقول.

ويقف كروزير طويلاً عند الروتين الذي تتميز به المنظمات البيروقراطية، والذي يصبح الحصن الذي يحتمي به البيروقراطي من رؤسائه وزملائه ومراجعيه ويدفن فيه خوفه من ممارسة صلاحياته فهو يتشبث بالشكلية والإجراءات مع إيمانه بعدم سلامتها. وقد لا يكون الفرد نفسه هو مصدر الروتين وإنما الهيكل والجماعة وأجواء العمل التي تصقل الموظف الجديد وتضعه في القوالب البيروقراطية.

١١- فكتور تومبسون: أمراض البيروقراطية:-

ينظر تومبسون للمنظمة البيروقراطية على أنها منظمة تتسم بدرجات عالية من الرشد لكونها تسلسل المواقع والأدوار التي يقدمها الفنيون والاختصاصيون مع الإداريين والمشرفين عبر السلم الهرمي ومستوياته الرسمية تسهيلاً وتوضيحاً للعلاقات وللمسؤوليات الموزعة على الأقسام الإدارية المختلفة.

غير أن المشكلة الرئيسية الأولى التي تواجهها المنظمات البيروقراطية تتمثل في صعوبة تحقيق المواءمة بين الأدوار التخصصية للأفراد، والمواقع الوظيفية المتبقية على السلم الهرمي. أي بين ما يمكنهم القيام به وما ينبغي عليهم أن يقوموا به. كما إن هناك تناقضاً بين الأسلوب والطريقة المفروضة رسمياً من قبل المنظمة على الأفراد وبين الأساليب والطرق التي يرغب بها الأفراد أو يرونها أكثر ملاءمة. وباختصار فإن هناك كما يرى تومبسون هوة سحيقة بين الصلاحيات المخولة للأفراد بحكم مواقعهم الرسمية وبين قدرتهم الفعلية على أدائها وتنفيذها بفاعلية وكفاءة. فقد يكون رئيس الدائرة مخولاً بإجراء التطوير أو مطالباً بإحداثه لكنه يجد نفسه عاجزاً عن مجرد التفكير به أو الخوض في مناقشته.

"In organization there is a growing gap between the right to decide and ability to decide.[14]

أما المعضلة الرئيسية الثانية للمنظمة البيروقراطية فتتمثل في الأمراض الناجمة عنها والتي أسماها Bureau pathology وهي في الغالب تنجم عن استغلال البيروقراط لصلاحياتهم ونفوذهم لأغراضهم الخاصة، أو لإشباع حاجاتهم النفسية مما يلحق الضرر بالمنظمة وبالعاملين أو بالمتعاملين معها.

١٢- فردريك ثير ونهاية الهرمية:-

ويعد فير المناوئ الأكثر تطرفاً للبيروقراطية خلال عقد السبعينيات. فقد أثار كتابه "نهاية التنافس ونهاية الهرمية"[١٥] زوبعة قوية وهو يشبه علاقة الرئيس بالمرؤوس بأنها علاقة بين سيد ومسود أو بين حر وعبد. فالهرمية وتسلسلها الرئاسي كما يرى، نظام لا إنساني وإن آثاره السلبية قد وضحت وثبتت في المنظمات السياسية والإدارية ومن بينها الاغتراب والانفصام ومحاصرة الأفراد في الزوايا، وإذلالهم بالقمع والتخويف وتوجيه الأوامر التعسفية التي لا تراعي المشاعر والعواطف، ولا تحسب للمتغيرات النفسية والمعنوية حساباً. وإن التعامل مع المرؤوسين عبر القنوات الرسمية والمدرجات الهرمية ووضع اللوائح التفصيلية المقيدة لسلوكهم من شأنه أن يجردهم من كل حول وقوة، ويحولهم إلى أجراء يعملون من أجل لقمة العيش لا غير. وهذه فرضية تجاوزها الزمن ولم يعد بالإمكان الدفاع عنها في عصرنا هذا مهما كانت المبررات.

ولذلك يدعو ثير إلى القضاء النهائي على البيروقراطية الهرمية وليس مجرد تعديلها وإصلاحها كما يرى الكتّاب الآخرون من أمثال بنس، وبيرو، ووايت وشبرد ومارج وسايمون ممن شخصوا مساوئها وحللوا آثارها.

أما البديل الذي يطرحه ليحل محل المنظمة البيروقراطية فيتمثل في قيام منظمات بلا مستويات وبلا جدران أو موانع ترتب الموظفين وتصنفهم وفقاً لألقابهم أو سنوات خدمتهم أو رواتبهم. فهم جميعاً بشر يسهمون كل من موقعه في إنجاز ما يوكل إليهم من أعمال وصولاً للهدف العام للمنظمة. فأهميتهم جميعاً تتساوى طالما انهم أدوا ما عليهم من واجبات وأخلصوا في أدائهم وتوظيف طاقاتهم. إنهم كفريق كرة القدم وكفرقة العزف الموسيقية وكطاقم الطائرة وكمؤسسة ناسا NASA الأمريكية لإدارة الفضاء والملاحة الجوية وكمطعم ماكدونالد للهامبركر. والمنظمتان الأخيرتان قد أخذتا فعلاً بالتنظيم الفرقي والمصفوفي وبالعمل الجماعي والتعاوني بعيداً عن السلم الهرمي، وعن المستويات وخطوط السلطة الرسمية. وقد حققتا نجاحاً كبيراً على مستوى الأفراد[١٦].

١٣- النقد السياسي للبيروقراطية وتحليل النظم:-

وإذا كان علماء الاجتماع قد نقدوا النظرية البيروقراطية بسبب آثارها ومساوئها الاجتماعية فإن عدداً من أساتذة السياسية قد تصدوا للبيروقراطية التقليدية، وشخّصوا قصورها الناجم من تعاملها مع المتغيرات الداخلية، وتجاهلها للبيئة الخارجية وما فيها من متغيرات سياسية لا يمكن لأية منظمة بيروقراطية أن تعمل بمعزل عنها.

ويُعد ديفد إيستن من الرواد الأوائل المنادين بالمنظمة المفتوحة كبديل للبيروقراطية المغلقة من خلال نظرته الكلية الشاملة للنظام العام وما يتفرع عنها من نظم وأنساق فرعية تتفاعل مع بعضها من خلال المدخلات والمخرجات المتداخلة والتنفيذية العكسية التي تربط بين الأنساق والبيئة[١٧].

ثم أسهم ألموند في توظيف المتغيرات السياسية وفكرة تحليل النظم عند إيستن بمزجها بفكرة الحضارة والوظيفة والهيكل والفعل ليكون منها جميعاً إطاراً نظرياً للتحليل الوظيفي المقارن للنظم يمكن من خلاله إجراء البحوث الدراسية المقارنة بين مختلف النظم السياسية الإدارية في المجتمعات المختلفة في إطار منهجي وموضوعي يختبر الفرضيات المطروحة. ثم طور عمله بمشاركة زميله فيبر ونشرا كتابهما المشهور "الثقافة المدنية"[١٨].

ويكمل ليفي هذا التوجه التحليلي للمنظمات متسائلاً عما ينبغي للمنظمات أن تفعله للنظام العام لتحافظ على بقائها؟ وللحفاظ على الاستقرار في محيطها الخارجي؟ وينتهي بحد أدنى من الوظائف وحد أدنى من الهياكل التي تُعد بمثابة المستلزمات الأساسية للنظام. وينبه إلى دور الموارد المتاحة ودرجات التخصص للمنظمات، وقدرة النظام على تحقيق التعادل Equilibrium بين مختلف الأنشطة والهياكل الفرعية في إطار الشكل المنتظم[١٩].

١٤- الانتقادات الموجهة للفكر التقليدي البيروقراطي:-

أوجز ففز وبرسذس أهم الانتقادات الموجهة للبيرواقراطية كما هي قائمة في المجتمع الأمريكي في كتابهما الإدارة العامة بما يلي:[٢٠]

١- عدم تجاوبها أو استجابتها الفاعلة مع المطالب الجماهيرية.

The Charge of unresponsivness to popular Demands

٢- ميل البيروقراط ونزوعهم للقوة.

The Bureaucrats will to power.

٣- محاولتها اغتصاب السلطات التشريعية والتنفيذية أو إعاقتها لسلطاتهم.

Usurpation of Policy Determination.

٤- إنها خطر يهدد حريات المواطنين السياسية والمدنية.

Subverts individual political and civil Liberties.

وقد دافع المؤلفان عن هذه التهم، وأوضحا أن أغلبها يعود لمتغيرات سياسية وبيئية تفرض على البيروقراطية من خارجها، وأن النزوع للسلطة مع أنها سمة عامة لجميع البشر إلا أن البيروقراط لن يجدوا الطريق سهلاً في اغتصاب السلطة من البرلمانيين أو من رئيس الدولة ما لم تكن هناك عوامل أخرى تدلل على الخلل والضعف في السلطتين المذكورتين. ومع ذلك فهما يطالبان بإخضاع البيروقراط للمزيد من الرقابة التشريعية والقضائية والشعبية للحد من آثارها السلبية طالما أن وجودها لامناص منه.

كما انتقدها ريتشارد بندكس عام ١٩٤٧ في مقالة عنوانها (البيروقراطية: المشكلة وإطارها). وهايك في كتابه الطريق إلى العبودية عام ١٩٤٤ وبرنهام في كتابه: الثورة الإدارية عام ١٩٤١ وكتّاب آخرون يتعذر حصرهم هنا[٢١].

أما الانتقادات الأخرى التي جاءت هنا حول النظرية البيروقراطية أو ممارساتها فيمكن إيجازها بما يلي:

١- إنها وليدة التأمل والتوقع وحصيلة للتحليل التصوري Speculative وليست ثماراً للتجارب أو لتحليلات مختبرية أو واقعية Empirical.

٢- إنها تتجاهل دور الإنسان الفرد وتأثيراته الشخصية وأهدافه الذاتية بما في ذلك ميوله واتجاهاته وقيمه في التشخيص والتحليل والممارسة.

٣- إنها تغفل دور الجماعات والشلل والعلاقات اللارسمية والاتصالات الجانبية التلقائية بين العاملين، وبينهم وبين المتعاملين.

٤- إنها تهمل العلاقات الجانبية والأفقية بين المنظمات Intro-organizational وكذلك الصراع والتنافس والخلافات بينها.

٥- إنها تتعامل مع المنظمات وكأنها منمطة ومؤطرة وتسير في طرق معبدة، ولا تحتاج إلى خلق أو إبداع أو تجديد أو تكييف.

٦- إنها تفترض أن الإنسان سهل الانقياد لأن أهدافه ودوافعه معروفة، وسلوكه يمكن السيطرة عليه، ولذلك تتجاهل المعرفة النفسية والاجتماعية المتجددة حوله وما تضيفه الدراسات السلوكية المعاصرة عنه.

٧- إنها تعتبر المنظمة متغيراً مستقلاً والإنسان المتغير المعتمد أو التابع، وتسعى إلى ملاءمة الفرد للمنظمة لأن أهدافه متطابقة ضمنياً مع أهداف المنظمات.

٨- إنها تولي للأبعاد والمتغيرات المادية الأهمية البالغة، وتقلل من دور المعنويات والأبعاد النفسية والرغبات والطموحات في توجيه السلوك أو تحقيق الرضا والسعادة للفرد.

٩- إنها اهتمت بالبناء الداخلي وبالعوامل التشغيلية والوظيفية وبالعمليات والإجراءات ضمن نطاق المنظمة، وتناست أو تجاهلت دور البيئة الخارجية وضغوطها وقواها وتأثيراتها على المنظمات.

١٠- إن هناك العديد من الدراسات المختبرية والتجريبية التي أثبتت عدم واقعية الفرضيات الكلاسيكية، أو عدم دقتها نذكر منها على سبيل المثال:

- نتائج دراسات هوثرن القائلة بأن للعامل النفسي أثراً مهماً على أداء وإنتاجية الأفراد لا يقل عن أثر العوامل المادية والاقتصادية بل يزيد أو يتقدم عليها.
- نتائج دراسات مركز مشيغن للبحوث المسحية Survey Research التي أوضحت أن فعالية الرقابة المرنة تفوق الرقابة الصارمة والإشراف المباشر على العاملين، وأن العمل الضيق والمحدد للواجبات والمتخصص جداً قد لا يحقق الإنتاجية العالية أو الأداء الأحسن من العمل المفتوح والواسع.

١٥- البيروقراطية: حاضراً ومستقبلاً :-

بعد كل ما تقدم من نقد وتحليل للتنظيم البيروقراطي التقليدي بوجه عام، ولنظرية ماكس فيبر ونموذجه المثالي للبيروقراطية بوجه خاص يمكن أن نستنتج ما يلي: -

١- إذا كانت البيروقراطية الكلاسيكية قد حققت بعض النجاح في ظروف نشأتها الأولى، فإنها لم تعد تنسجم وظروف العصر، ولن تستطيع استيعاب كل تقدمه الحضاري والتكنولوجي إن بقيت في الإطار الذي رسمه لها مؤسسها.

٢- على الرغم من ظهور عدد من أوجه القصور والنقص في منطلقات الفكر التنظيمي التقليدي، فإن التنظيمات العصرية ستظل بحاجة إلى العديد من المبادئ والممارسات البيروقراطية ولفترة ليست قصيرة من الزمن. وريثما تظهر النماذج البديلة التي تفرض نفسها بصورة تدريجية في مختلف قطاعات الحياة.

٣- إن التباين والاختلاف في وجهات النظر وظهور الصراع والتناقض بين الأفراد والتنظيمات ظاهرة حياتية تتطلبها طبيعة التغير والتحول وتفسرها التفاعلات الديالكتيكية بين القوى المؤثرة والمتأثرة على حد سواء، وكلما زادت معدلات التغير في المجتمعات ينبغي للمنظمات أن تواكبها وتسهم في إعادة التوازن بين القديم والجديد من مظاهرها.

٤- وبدلاً من أن تُكثف الجهود للمزيد من النقد للفكر التقليدي، فإن البشرية اليوم بحاجة عاجلة إلى طرح الجديد من البدائل والأطر والنماذج التنظيمية المخففة من غلواء المثالية والنمطية والهرمية والرسمية في التنظيمات المعاصرة مع الإبقاء على قدر معقول من كل منها ليكون بمثابة الحد الأدنى الذي يضمن التحول الديناميكي المنسجم مع التحول الفكري والثقافي والحضاري، ولتلافي التحولات الانفعالية التي تشيع الفوضى وتحدث الارتباك وتقلب المنظمات رأساً على عقب.

٥- وليس غريباً من وجهة نظر المؤيدين للبيروقراطية أن يظل العالم متمسكاً بالتنظيم البيروقراطي، أو أن تظل الحاجة إليها متزايدة مع استمرار النقد الموجه لها. وهذا ما أعلنه الكاتب الألماني جاكوبي Jacoby في كتابه الذي أصدر بالألمانية عام ١٩٦٩

وعنوانه «اتجاه العالم نحو البيروقراطية»[٢٢] الذي تنبأ فيه عن تحول الإدارات الحكومية المعاصرة نحو القوة والسلطة والتعسف في تطبيقها لضمان استقلاليتها ولرفع كفاءتها، مع اعترافه بالتناقض الذي سينجم عن الحاجة الحتمية والضرورية للبيروقراطية من جهة وبين مخاطر سوء الاستعمال والتطبيق لها من جهة أخرى.

٦- وعلى صعيد العديد من الأقطار النامية تكيفت النظم البيروقراطية للظروف البيئية والدولية مستغلة الفراغ السياسي وغيبة الأحزاب من جهة، وتنامي دور الجماهير وعامة الناس في الأمور العامة، فزادت من تدخلها في الحياة السياسية والمشاركة في رسم السياسات العامة، كما تحالفت البيروقراطيات المدنية مع البيروقراطية العسكرية واستطاعت قلب بعض النظم الحاكمة وإقامة نظم بديلة. فالبيروقراطية إذاً لم تعد مجرد خصائص تنظيمية مثالية كما طرحها ماكس فيبر بل أصبحت نظماً مؤسسية راسخة على غرار النظم السياسية والنظم الاقتصادية.

٧- والبيروقراطية أيضاً يمكن أن تظل موضع اهتمام العديد من الباحثين والدارسين لتعتمد منهجاً وإطاراً لإجراء الدراسات الميدانية والنظرية المقارنة لمعرفة الأثر الذي يتركه تباين النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية على تطبيقاتها وسلوكياتها. وتحليل الأثر العكسي للبيروقراطية على هذه النظم الفرعية، وهذا ما تبناه فرل هيدي وفريدركز ولابالومبارا وموروبيرجر وغيرهم من رواد الفكر الإداري المقارن.

الهوامش للفصل الرابع

١- Marx, K.: *"Critique of Hegel's philosophy of Law"* ,In Marx and Engels, collected work Vol. 30 P. 47 See Hegedus, Andros Socialism and Bureaucracy. Allison and Busby, London. 1976, P. 13.

٢- Michels, R. : Political parties. , A sociological study of the oligarchical Tendices of Modern Democracy ,N.Y: The Free Press of Glencoe, Nc, 1949.

٣- Lask., H." *Bureaucracy*" In : Encyclopedia of Social Siences ..N. Y., The Macmillan Comp.Vol.111,P.70.

٤- Max Weber, The Theory of Social Economic Organization,edited by parsons, T. and. The Free Press. N.Y, 1947.

٥- للمزيد من المعاملات حول البيروقراطية التقليدية وحول ماكس فيبر يرجع للمصادر العربية التالية:

- دونالد ماكري، ماكس فيبر، ترجمة أسامة حامد، بغداد، منشورات المكتبة العالمية ١٩٨٥
- براين تيرنر: علم الاجتماع والإسلام: دراسة نقدية لفكر فيبر، ترجمة أبو بكر أحمد باقادر، بيروت، دار العلمين ١٩٨٧
- جوليان فروند: سوسيولوجية ماكس فيبر، ترجمة جورج أبي صالح، بيروت، مركز الإنماء القومي
- نورثكوت باركنسون: البيروقراطية، ترجمة راشد الراوي، دار النهضة العربية ١٩٦٥
- فريتز مورستين ماركس: دولة الإدارة، ترجمة إبراهيم علي البرلسي، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٣.
- د. علي السلمي: البيروقراطية النظرية والتطبيق، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ٣٢ لسنة ١٩٧٠

٦- نشر ميرتون أول ورقة علمية له عام ١٩٣٦ حول النتائج الطارئة (غير المتوقعة) للفعل الاجتماعي في المجلة الامريكية. ثم نشر عام ١٩٤٩ بحثه عن الهيكل البيروقراطي وأثره على الشخصية. ومن كتبه: سوسيولوجية المعرفة ١٩٤٥، وقراءات في البيروقراطية (أعداد) عام ١٩٥٢، ثم كتابه على أكتاف العمالقة، عام ١٩٦٥.

٧- Selznick, Philip. "An Approach to a Theory of Bureaucracy. American Sociological Review. ,Vol. 3, 1943, pp. 42-54.
TVA and The Grass Roots :Breckely, California Univ. Press ,1949.

٨- Gouldner, Alvin.: Patterns of Industrial Bureaucracy. Free Press Glenco, iLL. 1954.

٩- ومن مؤلفات تالكوت بارسون انظر:
...ott, P:. Structure of Social Action. Free Press, 1949.

الفصل الخامس
نظريات التنظيم الإداري المعاصرة

١- المقدمة:-

يرى ففنر وشرود مؤلفا كتاب "التنظيم الإداري" أن هناك حقيقة واضحة هي "إن المدخل الكلاسيكي في البناء التنظيمي سوف تتناقص أهميته. فقد أصبحنا منذ عام ١٩٦٠ لا نجد إلا قلة ضئيلة من بحوث العلماء المشهورين تستند في تخطيطها الرسمي إلى المذاهب التقليدية، على الرغم من بقاء هذه المذاهب بمثابة الدعامة التي تستند إليها تطبيقات وممارسات معظم المنظمات وقياداتها. "ومن شأن هذا الفارق وهذه الهوة بين النظريات والتطبيقات أن تخلق عقدة منهجية. فالجامعات وأقسام الإدارة اليوم يتجاذبها اتجاهان: أحدهما يؤكد على إعداد الشباب الخريجين لأدوارهم المستقبلية، والثاني يؤكد ضرورة تأهيلهم للعمل فور تخرجهم بكفاءة وفعالية وفقاً لظروف المكان والزمان القائمين. ومن شأن هذا التناقض أن يربك المنظمات والأفراد معاً. فهل يا ترى نعلّم طلبتنا ونوعّيهم بالفكر التقليدي الشائع في هذه المنظمات؟ أم نحسسهم بالمشاكل والمعوقات التي يعاني منها هذا الفكر لنفتح عيونهم على فكر بديل يوظف العلوم الإنسانية والسلوكية، ويراعي القيم والمتغيرات البيئية المتجددة وهو ما نسميه بالفكر السلوكي والفكر التنظيمي المعاصر؟.

ولكي نمهد أمام طلبتنا وأجيالنا الطريق للإجابة بأنفسهم عن هذا التساؤل سنركز في هذا الفصل على النظريات التنظيمية المعاصرة فنعرّف بمضامينها وبمنظريها محاولين الإيجاز والاختصار قدر المستطاع.

٢- النظرية التنظيمية والنظرية الإدارية:-

للنظرية تعاريف عديدة فهي بمعناها العام طريقة تجريدية لوصف الواقع Abstract Way to Describe Reality فهي تشرح ظاهرة واقعية أو تتنبأ بسلوكها في ظل

ظروف معينة. فنظريات التعلم تفسر لماذا يتعلم "س" من الأفراد قبل "ص" وهما في صف واحد؟ ونظريات الاقتصاد تفسر لماذا يرتفع سعر السلعة "أ" بينما ينخفض سعر السلعة "ب" في نفس السوق؟

والنظرية هي لغة خاصة لصياغة المعرفة المفسرة لواقع أو ظاهرة. فهي تتضمن مفردات وعناصر ومعاني كأية لغة تستخدم في التواصل والتفاهم. ومفرداتها هي المفاهيم وعناصرها هي المتغيرات وقواعدها تبنى بالاستقراء والاستنباط المنطقيين وعباراتها هي الفرضيات.

وبناء النظرية له مستلزماته ومهاراته التي تستعصي على الكثيرين من غير المختصين أو المتمرسين مثلما يستعصي التصميم الهندسي العمراني على الكثيرين من المهندسين غير المعماريين. واشتقاقها قد يعتمد على الخبرة والتجربة والملاحظة الدؤوبة والرؤيا الميدانية الفاحصة والمحللة للأحداث والظواهر. وقد يعتمد في بنائها على التحليل والتعليل والتركيب النظري المجرد المستمد من التصور والحدس وقوة البصيرة لما يمكن أن يقع أو يحدث. فهي إذاً مع كونها تسمى "نظرية" لها فوائد عملية إما للتعامل مع الواقع القائم الذي تفسره وتحلله فتسهم في تطويره، أو أنها تتنبأ بما سيكون عليه المستقبل فتعجّل في استحضاره إن كان إيجابياً، أو تحول دون وقوعه إن كان سلبياً. كما أن النظريات تسهم في توجيه البحوث وتطويرها لإغناء المعرفة واختبار صدقها، لأن النظرية من خلال مبادئها ومفاهيمها وفرضياتها تتحدث عن طبائع Nature الأشياء أو الظواهر أو الأحداث. والبحوث التطبيقية المسترشدة بالنظريات توجه عادة إلى الحالة State التي تكون عليها الأشياء والأحداث لتكشف عن مدى التطابق بين الطبائع وبين الحالات القائمة.

والنظريات التنظيمية Organizational تختلف عن النظريات الإدارية Managerial كما يقول ستوكدل Stogdill فالنظرية التنظيمية قد لا تكون إدارية بينما يشترط في النظرية الإدارية أن تعتمد على النظرية التنظيمية. فالإدارية تعتمد فرضيات ومقولات فلسفية وقيمية حول السلوك البشري ليست بالضرورة أساسية للنظرية التنظيمية[1].

والنظرية التنظيمية سواء أكانت وصفية Descriptive أو تنبؤية Predictive تهتم بما عليه المنظمة "What an Organization is" وما سيحدث فيها Will Occur ولكنها لا تخبرنا بما ينبغي أن نفعله What To Do. وباختصار فإن النظرية التنظيمية يمكن تعريفها بأنها:

«مجموعة من المقولات المترابطة والفرضيات المتداخلة المتعلقة بالمتغيرات الفاعلة للمنظمة أو بسلوكها أو المعرّفة بالتأثيرات التي تحدثها بعض المتغيرات على الأخرى بصيغة إذا وقع كذا . . . . حدث كذا».

أما النظرية الإدارية فإنها تتسم بالعملية وترتبط بالتطبيق وتوضح ما ينبغي فعله. فهي تقول إذا كان هناك كذا . . . عليك أن تفعل كذا . . . ناهيك عن كون النظرية الإدارية تعد أوسع في متغيراتها ونطاقها عن النظرية التنظيمية. فالإدارة تضم إلى جانب التنظيم أنشطة التخطيط والتنسيق والرقابة والتطوير والتقويم . . .

ولقد شاع في الآونة الأخيرة المنظور Paradigm بعد أن واجه العديد من الكتاب والباحثين صعوبات جمة وهم يحاولون بناء نظرياتهم العلمية. فآثروا تسمية ما يطرحونه من تنظيرات لا ترقى إلى مستوى النظرية باسم المنظور، وعلى الرغم من أن لهذا المصطلح جذوره وتراثه في العديد من العلوم الصرفة والعلوم الإنسانية فإن المؤرخ الأمريكي توماس كوهن Kuhn قد أسهم في بلورة هذا المصطلح وتأطيره ونشره بين المعنيين خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين. ففي كتابه الشهير الذي أسماه (بنية الثورات العلمية) عرّف كوهن المنظور بأنه مجموعة من المقولات أو الفرضيات المؤطرة لواقع ما بشكل نسقي مقبول ومنطقي مهمته شرح أو وصف العالم المحيط بطريقة جيدة.

A set of assumptions about reality that explained the world better than any other set of assumptions.

وتعد النماذج Models اليوم من التقنيات الوسائلية الحديثة الاستخدام في العلوم الاجتماعية بوجه عام، وفي تطوير حقل التنظيم بوجه خاص. والنموذج هو تعريف تجريبي أولي Tentative يساعد في توظيف المعلومات والبيانات المتاحة لفهم موضوع ما أو تفسير

ظاهرة معينة والنموذج ليس تعريفاً ثابتاً أو نهائياً كبقية التعريفات الشائعة بل هو تقريبي ومرن ويمكن تكييفه ومراجعته تبعاً للموضوع والظرف.

أما فوائد النماذج فهي إما معيارية Normative تساعد متخذ القرار على التمييز بين أنواع القرارات المراد اتخاذها لتحدد له الطريقة الأنسب لاتخاذ كل منها. أو أنها وصفية تساعد على تقديم الحالة الأفضل من حيث الدقة والصواب مقارنة بالحالة الأقل دقة وصواباً. وقد تتعدى فوائد النماذج هاتين الناحيتين لتصبح لها قيمة تنبوية أو ضابطة وعندها يسمى هذا النوع من النماذج بأنه أداة إرهاصية Heuristic Device قد ترقى إذا ما اختبرت وصدقت مقولاتها إلى مستوى النظرية يوماً ما.

وعليه فإن في الفكر التنظيمي المعاصر مستويين من المقولات النظرية فهي أما تُعد بمثابة النظرية المتفق على بنائها، أو إنها تُعد نماذج أو منظورات تساعد في توليد المعرفة وإغناء الفكر ويتطلع أصحابها ومُنظروها إلى جعلها نظريات في المستقبل المنظور. وللتمييز بين النظريات والنماذج والمنظورات وفقاً لما هو مطروح في أدبيات الفكر التنظيمي آثرنا عرض هذه التعريفات لكل منها وفقاً لما طرحه بيلون Bellone[2]:

Theory: A set of interrelated principles or concepts that attempts to organize and explain reality in a systematic manner.

Model: A pattern of relationship which imitates, duplicates or analogously illustrates a set of observed relationships. It can be a mechanical model with a physical representation or a conceptual model representing a set of ideas.

Paradigm: An overarcting set of beliefs and unquestioned assumptions that are widely accepted by researchers and practitioners in a discipline. These assumptions are used to guide research and solve problems.

٣- أهم النظريات المعاصرة ومنظريها:-

يستخدم مصطلح المعاصرة للتعبير عن روح العصر الذي يعيشه هذا الجيل سواء في ميدان الفكر أو التطبيق. فالفكر العصري هو نتاج مفكريه ومنظريه الأحياء. أما التطبيق العصري فيطلق على الموضة السائدة فعلاً بين أفراد الجيل سواء في اللباس أو الغذاء أو الاتصال أو التفاعل. ومعلوم أن الفكر المعاصر غالباً ما يسبق التطبيق مع أن التطبيقات

والممارسات غالباً ما تكون هي مصدر الفكر. ومعلوم أيضاً إن للفكر أوجهاً متعددة مثلما له صيغ وطروحات وأطر مختلفة. وسنركز هنا على الفكر التنظيمي المتمثل بصيغة النظريات والنماذج والمنظورات والفرضيات فنعرف بمضامينها وبروادها علها تكون مرشداً يعين في توسيع الآفاق، وتعميق التصورات التي تنعكس بالضرورة على التطبيقات والممارسات بغية تقليص الفارق بين ما نعيشه وما نطمح به وما نتطلع إليه. وقد نتجاوز التسلسل التاريخي لظهور هذه النظريات وفقاً لأصالة ومعاصرة النظرية. فقد تكون بعض هذه النظريات من نتاج الثلاثينيات أو الأربعينيات لكنها تعد معاصره لكون منطلقاتها ظلت حية ويانعة مما يدل على كونها طرحت قبل وقتها أي أنها سبقت عصرها بعقود.

وسنعرض هنا أهم هذه النظريات وبشيء من الإيجاز:

٤- نظرية: التعاونية اللارسمية لبرنارد:-

اشتهر برنارد Barnard إثر نشره لكتابه "وظائف المديرين" عام ١٩٣٦ وكانت حركة العلاقات الإنسانية قد تنامت إثر تجارب هوثرن وإعلان نتائج دراساتها بإشراف التون مايو والمناخ الملائم للأفكار المعدلة للبيروقراطية.

عرف برنارد التنظيم اللارسمي بأنه حشد من التفاعلات والاتصالات التي تتم بين الأفراد والجماعات تلقائياً وخارج نطاق الهرم التنظيمي أو اللوائح الرسمية. والتنظيم اللارسمي غير قابل للتأطير أو الهيكلية ومهمته خلق عادات وقيم واتجاهات مشتركة وخلق الأجواء التي تحيط بالتنظيم الرسمي وأن فهم التنظيم الرسمي لا يمكن أن يتحقق من خلال الخرائط واللوائح الرسمية، وإنما يستلزم إضافة لذلك فهم الواقع غير الرسمي للمنظمات.

وللتنظيم غير الرسمي فوائد عديدة للأفراد لكونه يتيح لهم الاتصال بمن يرتاحون لهم ويستمعون لمشاكلهم، ويشعرهم بالانتماء وبالأمن كما يخفف من مضايقات التنظيم الرسمي ويعالج السلبيات الناجمة عنه.

والمنظمة عند برنارد هي نظام تعاوني. وإن الفرد بطبيعته يتسم باللاعقلانية لكن انتماءه للمنظمة يصقله ويمده بالرشد والتعقل[3]. والصلاحيات ليست حقوقاً تعطى

للمرؤوسين من قبل رؤسائهم، لكنها في ظل هذا النظام التعاوني تنبع من القاعدة ومن رضا المرؤوسين أنفسهم الذين يقدمون الطاعة والامتثال طوعاً واختياراً. والتعاون كما يراه برنارد هو حاجة إنسانية في الفرد تدفعه لبلوغ الأهداف التي يتعذر عليه بلوغها بمفرده. والمنظمة تبعاً لذلك تعد نظاماً تكونه عناصر بايولوجية ونفسية واجتماعية يستلزم استمراره لأداء الأنشطة التعاونية بكفاءة وفاعلية. أما شروط قيام هذا النظام فهي: وجود هدف مشترك يقتنع به فردان أو أكثر ووجود آليات للاتصال بين الأفراد المقتنعين بالهدف وتوفر الرغبة في التعاون من قبلهم لبلوغ هذه الأهداف.

ويمكننا أن نوجز أهم ما أضافه برنارد للفكر التنظيمي المحدث أو الفكر الكلاسيكي المتجدد Neoclassical بالأفكار الآتية:

- تفريقه بين التنظيم الرسمي والتنظيم غير الرسمي. فالأول نظام تعاوني يضم أفراداً لهم هدف مشترك ويتواصلون مع بعضهم برغبة وقناعة. وإن استمرار هذا النظام يستلزم تفاعل أجزائه ومكوناته شأنه في ذلك شأن الكائنات الحية. أما الثاني فهو عمليات تلقائية واجتماعية غير واعية.

- وعلى الرغم من كون التنظيم غير الرسمي غير مخطط وغير هادف وغير واع فإنه قائم في كل التنظيمات الرسمية لكونه يسهم في تلبية الاحتياجات التي يعجز التنظيم الرسمي في تلبيتها. وهذه الوظائف هي:

١- يتيح الاتصال والتفاعل السريع والفعال وفي الوقت المناسب.

٢- يقوي العلاقات والروابط الاجتماعية والإنسانية بين العاملين.

٣- يشبع حاجة الفرد المعنوية لتحقيق الذات والحاجة للتقدير والانتماء.

- إن الاتصالات بين القاعدة والقمة تمكّن المديرين من إصدار الأوامر الملزمة للمرؤوسين حين يتم فهمها وتتوفر لديهم القناعة بتطابقها مع أهداف المنظمة وأهدافهم الخاصة وبقدرتهم على تنفيذها. فهذه هي المنطقة التي يسميها برنارد بمنطقة قبول الصلاحية أو Zone of Indifference. وبذلك يضيف برنارد مصدراً جديداً للصلاحيات وهو قبول

المرؤوسين لقرارات رؤسائهم وكأنه بذلك يقول إن الصلاحيات تصدر من القاعدة للقمة وليس العكس كما يفسرها الفكر التقليدي القائل بتحويل وتفويض الصلاحيات من الأعلى للأسفل.

- ويفرق برنارد في كتابه بين أعمال المديرين ذات الطبيعة التنفيذية وتلك ذات الطبيعة غير الرسمية. ويؤكد على ضرورة التوفيق بينهما وعدم التطرف في الأعمال التنفيذية والوظيفية على حساب العلاقات الشخصية والمعنوية التي تعد ضرورية وأساسية لنجاح مهام المديرين الرسمية.

٥- نظرية: التناقض والصراع بين الفرد والمنظمة ارجيرس:

يرى Argyris أن المنظمات تصبح ضرورية عندما تواجه المجتمعات مشاكل معقدة، أو حاجات شاملة، أو أهداف مستقبلية هامة يكون من المتعذر على الأفراد مواجهتها أو تحمل مسؤولية النهوض بها بأنفسهم. غير أن هذه المنظمات ذاتها لا يمكنها القيام بمهامها الموكلة إليها إلا من خلال الأفراد أنفسهم. وهذا يعني أن التنظيم هو إبداع حضاري أو اختراع إداري توصلت إليه البشرية عبر مسيرتها الطويلة لمواجهة تحديات الحياة ومتطلبات العيش والتغير.

ويمضي أرجيرس في تحليله ليؤكد أن الفرد الذي يعد أصغر نواة في المنظمة هو نفسه يعد منظمة معقدة، وبالتالي فإننا سنجد في كل منظمة مجموعة كبيرة من النظم المعقدة التي لا تولد الطاقة التنظيمية إلا إذا شحنت بطاقة إنسانية تمكنها من النماء والعطاء. بل إن المنافع والمطالب التي يطمح الأفراد إلى تحقيقها داخل المنظمة قد لا تنسجم مع غايات المنظمات، أو لا تتلائم وحجم إمكانياتها المتاحة.

وكثيراً ما تلجأ المنظمات إلى كبح جماح الأفراد، أو كبت رغباتهم، وإعاقة نموهم من خلال برمجة سلوكهم، وتنميط حركاتهم، وغسل أدمغتهم مما يؤثر على اتجاهاتهم وميولهم وطرق تفكيرهم وعيشهم، وعندها تصبح المنظمات عبئاً على المجتمعات في الوقت الذي أنشئت من أجل خدمتها وتلبية مصالح أفرادها. وهذا هو جوهر الكتاب الذي

وضعه أرجيرس حول هذا الموضوع، ويثبت فيه وجود تناقض أساسي بين متطلبات الشخصية الإنسانية وبين خصائص المنظمة التقليدية من شأنه أن يولد الإحباط والصراع والقلق. والتي بدورها تؤدي إلى إشاعة السلوك المعادي والدفاعي من جانب الأفراد، فتنخفض كفاءتهم وترتفع تكاليف العمل، وتنتهي المنظمة إلى الفشل والتراجع. والسبيل الذي يقترحه أرجيرس هو تطعيم الفكر التقليدي للمنظمات بأفكار معاصرة يذكر من بينها القيادات المركزة على الأفراد بدلاً من القيادات المركزة على الإنتاج، والأخذ بفكرة إغناء وتوسيع الأعمال Job Enlargement و Job Enrichment وتخفيف الرسمية والهرمية والرقابة[4].

ونوجز هنا أهم الفرضيات التي يطرحها أرجيرس عن الفرد والمنظمة:

أ- إن حاجات الأفراد ورغباتهم تميل إلى أن تكون غير متجانسة مع حاجات المنظمات في العديد من المجتمعات، ومنها المجتمعات الغربية التي نبعت منها هذه النظرية.

ب- إن حاجات المنظمة ورغباتها التي تتمثل في الأهداف التي أنشئت من أجلها يمكن أن تتحقق إذا ما التزم الأفراد العاملون فيها بالخطط وبالأدوار التي ترسم وتحدد لهم من قبل إدارتهم فقط. غير أن هذه الأدوار غالباً ما تؤدي إلى إحباط لدى الأفراد، وتضعهم في دائرة من القلق والصراع الذي ينتهي بهم أحياناً إلى الفشل.

ج- إن الأفراد الأقوياء يميلون إلى أن يتجمعوا معاً في علاقات وممارسات غير رسمية تساعدهم على تقليل القلق ومواجهة ضغوط الإدارة والتبعية لها، والتخفيف من إجراءات الرقابة والإشراف والأمر والنهي الذي يضايقهم ويفقدهم حريتهم. وبذلك يصبح هذا السلوك غير الرسمي ضرورياً إذا ما أرادت المنظمة أن تحقق الحد الأدنى من مطالبها.

د- إن قدرة الأفراد على امتصاص التوتر وتحمله متباينة من فرد لآخر. ولذلك فإن بعضهم قد يتكيف لصالح المنظمة حين يتراجع ليصبح أقرب ما يكون للطفل الاعتيادي المستجيب لكل أمر أو نهي. وقد يتحول الآخرون إلى عدائيين ومشاكسين

فيضرون بذلك المنظمة، ويدفعونها لمزيد من الضغوط والقهر. وعليه فإن درجة الإضراب والفوضى والفشل داخل المنظمة تزداد بازدياد نضج العاملين، أو بازدياد أجهزة الإشراف والرقابة وتعسف الإدارة أو بكليهما معاً.

هـ- إن هذا التصارع والتضاد في ميل الأفراد للتكامل مع الذات ومع الآخرين من جهة، أو تكاملهم واستجابتهم للمنظمة من جهة أخرى يؤدي إلى خلق العديد من أنماط السلوك الدفاعي أو الهجومي أو التكيفي. فقد يترك بعض الأفراد المنظمة هاربين بجلودهم بينما يرتقي بعضهم مواقع أعلى في السلم الهرمي. بينما يختار فريق ثالث منهم العزلة أو الابتعاد عن كل ما يعرضهم للقلق أو للضرر فلا يحظون برضى زملائهم ولا برضى الإدارة.

و- إن لنمط القيادة في المنظمات ولأساليب استجاباتها لسلوك العاملين دوراً كبيراً في تأجيج الصراع أو تعقيده، ولذلك ينبغي البحث عن الأنماط القيادية المتعددة.

٦- نظرية: النظمية والإدراكية لسايمون ومارج:-

يعد كتاب المنظمات للمؤلفين الذي صدر عام ١٩٥٨ نقطة تحول في الفكر التنظيمي لأنه استوعب جل نظريات التنظيم الكلاسيكية والمحدثة (العلاقات الإنسانية) والى وضع حجر الأساس لفكر التنظيم المعاصر. فمنطلقات النظرية وفقت بين المتغيرات المادية والمتغيرات النفسية، وأضافت لها العمليات الإدراكية Cognitive Processes وسنوجز هنا المفاهيم الأساسية لنظريتهما التنظيمية[5]:

١- إن المنظمة عبارة عن نظام System للعلاقات الاجتماعية المترابطة الصادرة من الأفراد والجماعات الذين يستلمون مقابل ما يعطون. وإن استمرارهم قائم مادام تحصيلهم Inducement يزيد على عطائهم Contribution وفقاً لمعاييرهم القيمية.

٢- إن عطاء الأفراد والجماعات للمنظمة هي المدخلات التي تمكنها من تقديم المستحقات المجزية لهم. وإن استمرار المنظمة يتوقف على قدرتها في توفير ما تدفعه للعاملين مقابل ما ينجزونه لها.

٣- وهذا يعني أن حالة من التعادل Equilibrium يجب أن تظل قائمة من وجهة نظر المنظمة، ومن وجهة الأفراد والجماعات بين ما يأخذونه وما يعطونه. وإن أي انسحاب أو خلل في طرفي المعادلة يستلزم إعادة توزيع Redistribution للحفاظ على التوازن والبقاء.

٤- والتوازن بين الأخذ والعطاء يرتبط بنوعين من القرارات. أحدهما حول استمرار البقاء والمشاركة أو الانسحاب وترك المنظمة. أما الثاني فيتعلق بالكم والنوع الذي سيعطيه للمنظمة في حالة البقاء. ولكل من القرارات هذه متغيرات وعوامل داخلية وخارجية تسهم في تقريرها.

٥- وإذا كانت النظريات الكلاسيكية تفترض الرشد والعقلانية لدى الأفراد والجماعات لاختيار القرارات التي تحقق لهم أعلى العوائد، فإن هذه النظرية ترى تعذر تحقق ذلك لدى الأفراد. فهم كبشر لا يمكنهم استحضار جميع البدائل الممكنة، وإن استحضروها فلا يمكنهم التنبؤ بكل احتمالات وقوعها، ولا المفاضلة بين نتائجها وفق معايير وأسس موضوعية رشيدة بمعزل عن الاعتبارات النفسية والقيمية والحضارية. فبدلاً من البحث عن اقصى Optimizing العوائد فإن القرارات عليها أن تكون مرضية Satisfying.

٦- ولأن الرضى من جانب المنظمة أو من الأفراد يرتبط بمستوى الطموح Level of aspiration ولأن الأخير يتعرض للتغيير كلما زادت قدرات الأفراد على تحقيق النتائج الأفضل المرتبطة بزيادة عطائهم، فإن بحثهم Research سيخلق أمامهم فرص الإبداع Innovation. والإبداع بدوره يستلزم إعادة توزيع بين العطاء والأخذ، وهكذا تصبح المنظمات عالماً معقداً في متغيراته وفي قواه الفاعلة مما يجعله مستعصياً على أية نظرية جامدة أو مثالية أو معيارية. لأن أي تغيير داخل المنظمة أو في بيئتها الخارجية أو في مواقف أفرادها العاملين فيها سيجعل من برامجها الحالية غير مرضية، ولتحقيق الرضى تبحث المنظمة عن تغير برامجها وتجديدها، وعندها تحتاج إلى موازنة جديده بين العطاء والأخذ وهكذا تستمر الحال في حياة المنظمات المعاصرة.

والفرد عند سايمون يبحث عن تحقيق أهدافه وإشباع طموحاته من خلال المنظمة على الرغم من أن هذه الأهداف قد لا تنسجم مع الأهداف التنظيمية، ولكن حين يوضع

الفرد في مواقف تنظيمية ضاغطة، فإنه يستجيب لها إما عبر قرارات روتينية إن كانت الضغوط مكررة ومعادة، أو إنه يقف أمامها بتأن إن كانت المشكلة مستجدة. وهذا هو الفارق بين القرارات المبرمجة وغير المبرمجة. وإذا كانت القرارات المبرمجة تحقق الاستقرار للمنظمة، فإن القرارات غير المبرمجة تقود إلى التغيير. والتغيير يستلزم الإبداع الذي يهدف إلى إعادة الاستقرار والعودة مره أخرى للقرارات المبرمجة.

٧- نظرية X و Y لمكريجور:-

انتقد مكريجور الفكر التقليدي للتنظيم لكونه استمد فرضياته من تطبيقات المنظمات العسكرية والكنيسة الكاثوليكية. وهي تختلف عن واقع منظمات العصر المتخصصة في مختلف ميادين الحياة. كما أن تلك النظريات قد تعاملت مع البيئة الداخلية وأهملت البيئة الخارجية مفترضة عدم العلاقة بينهما. والأهم من كل ذلك نقده للفكر التقليدي الذي يعتمد في تعامله مع الإنسان الفرد فروضاً غير واقعية، ولا تقرها نظريات علم النفس المعاصر. وبالتالي فقد سمى النظرية التقليدية بـ X لكونها تفترض أن الإنسان العادي يكره العمل بطبيعته Inherent Dislike of Work وحين يجبرون على العمل لابد من إخضاعهم للرقابة وتهديدهم بالعقاب Threatened with Punishment وإن جل ما يطمح له هو الأمان Wants Security Above All وهذا ما تؤمن به المنظمات التقليدية وتطبقه في أعرافها. والبديل الذي يطرحه هو نظرية Y المعاصرة التي تفترض أن للإنسان قدرة ورغبة في العمل، وأنه يمكن أن يبحث عنه كمصدر لإشباع طموحاته وتحقيق رضاه Source of Satisfaction ولذلك فإنه لا يحتاج إلى رقيب طالما أن عمله سيحقق له أهدافه ويشعره بأهميته. ويرى مكريجور أن الصفات الثلاث السلبية التي تفترضها نظرية X هي ليست خصائص للإنسان بل هي اتجاهات قد يكتسبها بعضهم من تجاربهم وخبراتهم وليست فطرة موروثة فيهم.

أما المنطلقات التنظيمية التي تطرحها نظرية Y فهي: المشاركة والرقابة الذاتية والمناخ التنظيمي والإدارة بالأهداف مما يستلزم التكامل بين هذه المتغيرات.

وتعد منطلقات هذه النظرية صيغة تكاملية توفق بين معطيات الفرد ومتطلباته، وبين الجماعة المحيطة به وحركتها مع المنظمة وأجوائها ومناخها وبيئتها. وكلما أحسن الظن بالفرد وبقدراته على العمل وتَحمُل المسؤولية والقدرة على الإبداع والتصور الخلاق وحل المشكلات التي يواجهها ووعيه لمراقبة ذاته، وكلما سعت المنظمة إلى توظيف قدراته وتوفير الفرص لمشاركته تكون قد أحسنت في أدائها وطورت فاعليتها وكفاءتها[٦].

وينقد مكريجور المديرين الذين لا يحسنون فهم العاملين ثم يلومونهم حين يقصرون بعملهم فيقول: «إذا بنى المديرون قنوات متجهة للأعلى فلا يلومون الماء إن لم يصعد إليها وليلوموا أنفسهم بدلاً من ذلك».

٨- نظرية Z لأوجي:-

وقد طرحها وليم أوجي Ochi الأمريكي من أصل ياباني الذي أراد أن يوفق بين الإيجابيات التي تحققها المنظمات الغربية، والإيجابيات التي تعكسها تجارب المنظمات اليابانية مستبعداً سلبيات النموذجين في محاولة لبلورة نموذج أسماه (Z) الحرف الذي يعقب الحرفين اللذين أطلقهما مكريجور على نظريته X,Y. مؤكداً أن النموذجين الياباني والأمريكي لن يظلا صالحين مع التطور التكنولوجي السريع الذي تمر به البشرية لمرحلة طويلة، ولابد من تطعيمها مع بعضها لخلق المنظمة التي تراعي المتغيرات الاجتماعية والمادية معاً.

فهو يأخذ التوظيف مدى الحياة والاهتمام الشمولي في شؤون العاملين، والجماعية في اتخاذ القرارات في المنظمة اليابانية، ويأخذ المسؤولية الفردية والمسار الوظيفي المتخصص وتقويم الأداء بمقاييس محددة المطبقة في المنظمة الأمريكية، ويضعها في إطار نظريته ليوفق بين الفردية المتطرفة والجماعية المتطرفة.

وعلى الرغم من أهمية الفكرة المطروحة حول تبادل البشرية لخبراتها وتجاربها في ميادين التنظيم، إلا أن نظرية Z لن تكون العلاج لا للمجتمعات الغربية ولا للمجتمعات الشرقية. وإلا فإننا سنقع مرة أخرى في المطبات التي واجهت النظرية البيروقراطية لماكس فيبر.

وعلى الرغم من أن أوجي قد أطلق على جهده التنظيري مسمى نظرية Z، فإن مكونات هذه النظرية لا توضح بأنها مكملة لما جاء به مكريجور بنظريته X و Y. فهي تصف ما تتسم به الإدارة اليابانية وتقارنها بالإدارات الغربية وخاصة الأمريكية لتبين أن تجارب العالم الشرقي أو تجارب الحضارات الأخرى كفيلة بطرح نماذج وأطر نظرية بديله. وفيما يلي بعض من الممارسات التنظيمية اليابانية[٧]:

- إضافة إلى التوظيف الدائم مدى الحياة فإن المنظمات توزع أرباحها على العاملين مثلما توزع المنظمات الغربية أرباحها على المساهمين وأصحاب رؤوس الأموال.
- تتيح للنساء ربات البيوت والأمهات فرص العمل بعقود مرنه حسب ظروفهن.
- تعمل المنظمات على توفير أجواء أسريه بين العاملين، وتتبنى أسلوب الرقابة الذاتية والجماعية، وتوسع دائرة المشاركة للحد الذي تصبح فيه الإدارة شبه جماعية.
- ومثلما تهتم المنظمات بالعاملين فإنها تهتم بنوعية الإنتاج والخدمات ولديها نظم متطورة للسيطرة النوعية.

٩- نظرية الموقف: لورنس ولورش:-

تعطي نظرية الموقف للمنظمة مرونة كبيرة في التعامل مع العاملين فيها، أو مع المتعاملين مع البيئة التي تعمل وسطها. فبعد أن طرح مكريجور بديلين للتعامل هما نظرية X ونظرية Y فإن أصحاب هذه النظرية يطرحون بدائل متعددة، وكأنهم يريدون القول إنه: لا توجد نظرية واحدة يمكن أن تصمم لكل المنظمات أو للمنظمة الواحدة على مدى المواقف والظروف. إذاً لكل موقف نظريته ولكل ظرف قراره ولكل حادث حديثه. ولابد من تطابق الموقف مع التصرف أو مواءمة التصرف مع الموقف. فالبيروقراطية الفيبرية قد تصلح للمنظمة (س) والتي تعمل في إنتاج الزجاج التي تضم خمسة آلاف عامل كل منهم يعرف واجبه المحدد. لكن المنظمة (ص) التي تعمل في إجراء البحوث والدراسات الميدانية والمختبرية لا يمكنها أن تكون بيروقراطية بأي حال من الأحوال، فما عليها إلا أن تأخذ نظرية Y التي تفترض في الفرد حب العمل وميله للإبداع لتحقيق الذات. وعليه فإن نظرية

الموقف انطلقت من الفكرة القائلة بأنه لا توجد طريقة واحدة لبناء الهياكل التنظيمية ورسم العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين تعد الأفضل دوماً وأبداً. ولكنها ترى أن كل شيء يعتمد على الظروف All Depend on Circumstances. وتختلف الآراء المبررة لهذه النظرية باختلاف أنصارها. فأنصار النظام الطبيعي Natural System يرون أن التنظيم ينبغي أن لا يكون نمطياً ولا رشيداً أو معقولياً، لأن ذلك يعني أن الأهداف التنظيمية ثابتة ومحددة من القيادات أو النخبة. والصحيح هو أن يترك للبيئة تقرير أولوية الأهداف حسب ظروفها لتبقى المنظمة حية.

Organization could not be rationally designed because to do so required that goals be defined by elite's. While the organizational goals must adapt to the external environment to survive. It is the environment which determine goals; not the organizational elite.

ويرى أنصار النظام الطبيعي أن المنظمة نظام للتفاعل الإنساني القابل للتكيف والتغير حسب ما تتطلب أجواؤه المحيطة وظروفه الخاصة وحسب الضغوط المفروضة عليه. وقد أظهرت الدراسة الميدانية التي أجراها برنزوستالكر على ١٠٠ شركة ناجحة في بريطانيا أن هياكلها التنظيمية كانت مختلفة بدرجات كبيرة مع أنها جميعاً كانت فعاله وكفوءة. ولاحظ أن الاختلاف في الهياكل التنظيمية كان ملحوظاً كلما كانت البيئات التنظيمية مختلفة[٨].

وقد أكمل لورنس ولورش ما جاءت به النظرية الموقفية على يد أنصار النظام الطبيعي فطرحا كتابهما الموسوم المنظمة والبيئة[٩] متسائلين عن نمط التنظيم الأفضل الذي يمكنه التفاعل مع كل أنواع الظروف الاقتصادية والسوقية في البيئة المحيطة.

What kind of organization does it take to deal with various economic and market conditions?

وقد اختارا صناعات بلاستيكية معروفة بأدائها الجيد، وأخرى أقل شهرة منها ودرسا أثر البيئة ومتطلباتها على هذا الأداء وحاولا تطبيق النتائج على منظمات صناعية في ميادين أخرى للمقارنة بينها واكتشاف العلاقات وصياغة التعميمات عن مطالب البيئة وأثرها على واقع المنظمات وحالتها.

كما انتقلا إلى بيئات مختلفة أخرى، واختارا منظمات صناعية مختلفة أيضاً مركزين جل اهتمامهم على متغيرات المعرفة العلمية والتقنيات التكنولوجية ومتطلبات السوق في هذه البيئات، واستخدما أسلوب الاستمارات والمقابلات مع القيادات والعاملين لجمع المعلومات إضافة إلى ملاحظاتهما ومعايشتهما الميدانية.

وانتهيا إلى أن منظمات الصناعات البلاستيكية ومنظمات الصناعات الغذائية ومنظمات صناعات الحاويات تختلف في ظروفها البيئية، وأنها قد تميزت عن بعضها البعض في طبيعة الوحدات المتخصصة في مهام التوحيد والتنسيق بسبب حاجة كل قطاع إلى نمط مختلف في طبيعة الانتشار والامتداد. فالصناعات البلاستيكية تميزت بتغير تكنولوجيتها العالية، والصناعات الغذائية تميزت بتغير معتدل. أما صناعات الحاويات فتميزت بتغير واطئ في تكنولوجيتها سواء من حيث الإنتاج أو العمليات المستخدمة. وفي ضوء دراستهما تم تصنيف البيئات المدروسة وفقاً لدرجة التأكد ووفقاً لمستوى التنوع.

١٠- نظرية النظم: إيستن، كاتز، وكان :-

وقد شارك في بلورة مفاهيمها وعناصرها عدد من علماء الاجتماع والسياسة والإدارة. نذكر منهم تالكوت بارسون وديفد ايستن وكاتز وكان وشين.

والمنظمة وفقاً لهذه النظرية كيان معقد التركيب وكلٌ مكونٌ من أجزاء. بل هي نظام من النظم الفرعية المترابطة والمتفاعلة. وإن المنظمات الفاعلة في مجتمع ما تعد مجموعة نظم تسهم في تكوين النظام العام. وتساعد النظرة النظمية هذه على إعطاء الأجزاء والمكونات أهميتها كما تؤكد على ضرورة توحدها وتفاعلها لبناء النظام الأعقد الذي تكون مخرجاته أهم وأكبر من مخرجات أي جزء منه. كما تبرز هذه النظرية أهمية البيئة الخارجية أو المحيط الذي تعمل فيه المنظمة، وتؤكد على ضرورة الأخذ منه والعطاء له لضمان التقدم.

وتدرس المنظمة وفقاً لهذه النظرية من خلال عناصرها الرئيسية التالية :

١- المدخلات: وهي الموارد التي تحصل عليها المنظمة من بيئتها الخارجية وتتمثل بالطاقات البشرية والمادية والدعم المادي والمعنوي، وما تقدمه النظم السياسية

والاقتصادية والاجتماعية من مناخ وظروف ومتغيرات تؤثر على المنظمة .

٢- العمليـة : ونقصد بها مجموعة الأنشطة التي توظف الطاقة المتاحة لتحويل المدخلات إلى مخرجات . فالإنتاج والتمويل والصيانة والتدريب والتوظيف والتركيب كلها أنشطة تكمل العملية .

٣- المخرجات : وهي حصيلة العملية والناتج الذي تفرزه المنظمة للبيئة والمتمثل في السلع والخدمات والنتاج العلمي أو الإبداعي أو الترفيهي وغيرها من العوائد التي تقدمها المنظمات على اختلاف أنشطتها .

٤- التغذية العكسية : وتعني إيصال المخرجات للمجتمع كمردود يقابل المدخلات المقدمة . وعليها يتوقف التقدم الذي ينجم عن أداء المنظمات ، وفي ضوئها يتقرر حجم الزيادة في المدخلات المستقبلية .

وبالوقت الذي عدت المنظمة نظاماً مغلقاً في الفكر التقليدي ، فإن الفكر المعاصر يؤكد انفتاحها Open System . ويلخص كاتزوكان(١٠) صفات النظام المفتوح بتسع خصائص هي :

(١) استقبال الطاقة (٢) إخضاعها للعمليات (٣) تحويلها إلى مخرجات (٤) تناغم الأحداث وتداورها (٥) التعرض للتقادم والاندثار (٦) المدخلات المعلوماتية والتغذية الداخلية (٧) الاستقرار والديناميكية (٨) الانتشار والامتداد (٩) ضمان الانتهاء إلى حالة التوازن .

وتطرح هذه النظرية مصطلحات ومفاهيم عديدة لتحليل المنظمات وتقسيم أدائها . فاستمرار المنظمة واستقرارها يتوقف على نوعين من التوازن :

أ) التوازن الداخلي بين أجزاء النظام وعناصره لتخفيف الصراع والتناقض للحد الذي يسمح بالتوافق والتفاعل الإيجابي والإبداعي .

ب) التوازن الخارجي مع القوى والمتغيرات المجتمعية ، وتحقيق التناسق مع الأهداف الكلية ورفد النظام بالمخرجات التي تزيد من قدرته على تطوير طاقته المحولة إلى مدخلات .

كما تطرح مفهوم المعلوماتية والاتصالات الراجعة وتطوير نظم المتابعة والرقابة لتصحيح الانحرافات وربط الخطط بالتقويم والتنفيذ بالمتابعة . والبحث عن أدوات لقياس النتائج وربط الكلفة بالعائد وغيرها من الأساليب الكمية التي تبلورت فيما بعد بما يسمى بحوث العمليات .

ومن المنطلقات الرئيسية لهذه النظرية نذكر ما يلي :

١- إن أي تغير ندخله على أي من الأجزاء يمكن أن يحدث تغيرات في الأجزاء الأخرى وهذا يستلزم الحفاظ على علاقات تبادلية متوازنة ومتناسقة ، ويجب عدم إغفال الروابط Linkage بين الفروع Sub-systems والكل Holism .

٢- إن الانفتاح بين الأجزاء وبينها وبين بيئتها يسهل انسيابية المعلومات ، ويحقق التغذية العكسية . التي تؤدي بدورها إلى تحقيق الانسجام والتكامل ، واكتشاف أي خلل يحدث قبل تعاظمه . كما يساعد المنظمة على الاستجابة الفاعلة لمطالب بيئتها فور استلامها للمطالب .

٣- إن سلوك المنظمة يتأثر بالمحيط وبمتغيراته البيئية وإن مجرد فهم الإنسان الفرد والجماعات الكاملة في المنظمة أو فهم قوانينها ونظمها لا يكفي لفهم كامل سلوكها بشمولية وبموضوعية .

وقد أوجز كاست وروزنويك(١١) Kast & Rosenwig خصائص النظام العام والتي تبدو مقبولة وشائعة في أوساط المعنيين بهذا الاتجاه فيما يلي :

١- إن النظام يضم مجموعة من النظم الفرعية التي تتكون بدورها من أجزاء مترابطة وعناصر متداخلة سواء أكان ذلك النظام آلياً أو بيولوجياً أو اجتماعياً . فلا نظام بدون أجزاء أو عناصر تكونه .

٢- إن النظام يعد كلاً وكليه Holism ليس مجرد جمع من الأجزاء . فالشمولية أو الكلية هي عكس التجزئة أو العنصرية . والمجموع له خصائصه المختلفة عن خصائص الأجزاء .

٣- والنظم قد تكون مغلقة أو مفتوحة . والنظم المفتوحة هي التي تتبادل فيها المعلومات والطاقة والأشياء المادية مع بيئتها المحيطة . وتعد النظم الاجتماعية والبيولوجية مفتوحة

بطبيعتها. أما النظم الآلية فقد تكون مفتوحة أو مغلقة. ومع ذلك فإن الانفتاح والانغلاق بين النظم يعد نسبياً وليس مطلقاً، وقد يكون الانغلاق مناسباً لبعض النظم وفي بعض البيئات.

٤- إن النظم المفتوحة تعد تحويلية لكونها تحول المدخلات إلى مخرجات. فهي تستقبل المدخلات من بيئتها لتحيلها إلى مخرجات.

٥- ولكل نظام حدوده التي تفصله عن بيئته. ومصطلح الحدود يساعدنا في التمييز بين النظم المغلقة والمفتوحة. والحدود قد تكون مادية أو عضويه، لكنها في النظم الاجتماعية ومنها المنظمات يتعذر تعريفها فهي إما أن تكون جامدة أو مرنة.

٦- وتتعرض النظم المغلقة عادة للاندثار واستنزاف الطاقة، والتي قد تتزايد حتى ينتهي النظام أو ينحل. والميل نحو تعاظم الاندثار وتسارعه سببه الخلل والفوضى، أو نقص الموارد أو العجز في تحويل المدخلات إلى مخرجات، وهو ما يسمى بالاندثار أو الاستنزاف السلبي Negative Entropy وينتهي النظام عادة بالموت. وفي النظم المغلقة يُعد التغير في الاندثار إيجابياً على الدوام أما في النظم البيولوجية والاجتماعية فإن الاندثار يمكن الحد منه وربما تحويله إلى اندثار سلبي، وهو عملية تكامل المنظمة وتحويل مواردها إلى النظام يستورد موارده من البيئة.

٧- حالة التوازن واستمرار التعادل الستاتيكي تكاد تكون سمة النظم المغلقة، وهي تؤدي عادة إلى الاستنزاف السلبي ثم الوفاة. أما النظم المفتوحة فهي التي تحقق التوازن الديناميكي والاعتمالية الذاتية مع تنافذ وتبادل الطاقة والمعلومات والأشياء.

٨- التغذية العكسية والتي قد تكون إيجابية أو سلبية وتسمى الذاتية أو الاتصال التلقائي Cybernetics.

٩- تعددية الأهداف المنشودة للأفراد وللجماعات والبيئة.

١١- جيمس تومبسون "النظم المفتوحة":-

نشر تومبسون كتابه الموسوم "المنظمات في الميدان والفعل"[١٢] عام ١٩٦٧ محاولاً من خلاله إبراز الظواهر التي ترافق المنظمات في الحياة الواقعية مركزاً على التعقيدات التي

تواجهها، موظفاً أهم الاتجاهات والمضامين الجديدة التي طرحت خلال الخمسينات والستينات من القرن العشرين. فطرح فكرة التمييز بين المنظمة المغلقة والمنظمة المفتوحة. وهو يقارن بين السلوك التنظيمي لعدد من المنظمات العامة مستثنياً المنظمات الدينية والطوعية. وللمفاضلة بين الانفتاح والانغلاق، يرى أن هناك ثلاثة أبعاد داخل المنظمة وهي: البعد التقني والفني، البعد الإداري والبعد المؤسسي. وقد تعتمد المنظمة موقف الانفتاح في البعد الأول، ولكنها تلجأ للانغلاق في البعدين الآخرين تبعاً لظروفها. ولعدم التأكد في كل منها. مؤكداً بذلك رفضه للطريقة الواحدة الأحسن في التنظيم، وطارحاً مصطلح الإستراتيجيات التنظيمية للتفاعل مع المواقف. ويذهب إلى أبعد من ذلك حين يقول إن المنظمة تستطيع أن تخفف أو تغير من القيود وآثار بعض البيئات من خلال تصميمها وبنائها للهياكل التنظيمية القادرة على ذلك.

In addition to dealing with contingencies through developing strategies for interaction with the elements of the task environment, he argues that organizations may also be able to remove or reduce those contingencies through organization designs.

والهيكل التنظيمي المفضل عند تومسون وهو الذي يستجيب لمطالب ولمستلزمات البيئة الداخلية والخارجية. ووفقاً لذلك فإنه يربط بين الإستراتيجية المفتوحة والمغلقة وبين الهيكل الذي يناسب التفاعل مع البيئة المحيطة. ويعدّ ظروف عدم التأكد التي تواجه المنظمات من أعقد المشاكل وأصعبها مواجهة. ولجيمس تومبسون إضافات فكرية متعددة في الفكر والتطبيق والتنظيم. فهو الذي طرح مصطلح التحالف Coalition بين المنظمات واعدّه نمطاً تنظيمياً تستخدمه المنظمات الحكومية والمحلية كالبلديات وإدارة الخدمات الخاصة بالماء والكهرباء والطرق التي تخضع لضغوط بيئية خارجية فتضطر إلى التوافق في أهدافها الفرعية والمرحلية للتضامن بوجه النقد الذي تتعرض له أو المحاسبة الشعبية التي توجه لها من السلطة الشرعية أو المنظمات الشعبية.

وهذا ما يميز المنظمات الحكومية عن المنظمات الخاصة التي تتسم العلاقات بينها عادة بالتنافس Competition أو بالمساومات Bargaining.

١٢- توفلر والهزة المقبلة: الأدهوقراطية:-

نشر الفن توفلر كتابه الذائع الصيت «هزة المستقبل»[١٣] عام ١٩٧٠ أوضح فيه كيف أن التقدم العلمي والتكنولوجي يقود في وقتنا وعصرنا إلى تهشيم المنظمات البيروقراطية وكسر شوكتها وأن البديل القادم للبيروقراطية هي الأدهوقراطية Ad-hocrocy التي ستهز السلم الهرمي والعلاقات الرسمية وجمود الإجراءات لصالح المرونة والإبداع والتغيير.

ويؤكد توفلر أن الاعتماد على المنظمات الانتقالية أو الوقتية وعلى جماعات العمل المتحركة أو المتنقلة هي الظاهرة التي تميز هذه المرحلة. فالتغيير والحركة والتكيف في حياة المنظمات تأتي استجابة للتقدم والتطور المعرفي والتخصص والإبداع والاختراع والتكنولوجيا.

ويستشهد الكاتب بما ذكره الأستاذ كرينر بجامعة هارفرد حول انطباق هذه الظاهرة على الإدارة الأمريكية نفسها فيقول إنه خلال الأربعين سنة الواقعة بين ١٩١٣-١٩٥٣ لم تشهد الإدارة العامة الأمريكية أية تغيرات جذرية أو إضافات في عدد الإدارات الحكومية. لكنه منذ عام ١٩٥٣ إلى عام ١٩٦٧ تم استحداث أربع وزارات جديدة هي: الصحة والتعليم والرفاهية، ووزارة الإسكان والتعمير الحضري ووزارة النقل إضافة لوزارة العمل والتجارة.

ويذكر أيضاً ملاحظة ينقلها عن صديق له كانت زوجته تعمل في إحدى الوزارات، وكانت تترك لزوجها يومياً رقم التلفون في الإدارة الجديدة التي تحولت لها. فهي كما يبدو لم تستقر أكثر من يوم واحد في كل موقع توجه له. لذلك يسمي هذه الظاهرة بالخلايا أو بالعمل المروري Transient Cell. وأطلق توفلر هذا المصطلح Third Wave Organization على المنظمات التي ظهرت في عصر المعلوماتية بينما كانت منظمات الموجة الأولى قد ظهرت في عصر الزراعة، ومنظمات الموجة الثانية في عصر الصناعة. والذي يميز هذه المنظمات هو: المرونة Flexibility، والإبداع Creativity، والاختراع Innovation. والجدول أدناه يوضح خصائصها.

المنظمات ذات الموجة الثانية والثالثة :-

	الخصائص العامة	الموجة الثانية	الموجة الثالثة
١	التنظيم (المنظمة)	هرمية Hierarchical	شبكية Network
٢	المخرجات	مشاركة السوق	خلق السوق
٣	التركيز	المؤسسية	الفردية
٤	النمط	هيكلية	مرنة
٥	مصدر القوة	الاستقرار	التغير
٦	البنية التنظيمية	الاكتشاف الذاتي	الاعتمادي
٧	الثقافة/ الحضارة	تقليدية	توطيدية Genetic Code
٨	الرسالة	الأهداف/ الخطط الإستراتيجية	الهوية/ القيم التوجيهات
٩	القيادة	دوكماتية	طموحية Inspirational
١٠	النوعية	تقديم الأحسن الممكن	لامساومة
١١	التوقع	الأمن	النمو الشخصي
١٢	المكانة	عنوان الوظيفة والدرجة	التميز
١٣	الموارد	نقدية مالية	معلوماتية
١٤	الفوائد	تشابه مفضل	اختلاف نوعي
١٥	الدوافع	الإكمال To Complete	للبناء To Build
١٦	القومية	متعددة الجنسية	متعددة المحليات
١٧	المظهر	تكتيكية	إستراتيجية

١٣- فيفر والتسيس التنظيمي:-

وتعد جهود جيفري فيفر Jeffery Pfeffer ذات أهمية في تعميق الفهم لعمل المنظمات بعد أن وظف منطلقات مارج وسايمون في اتخاذ القرارات مطعّماً إياها بمفاهيم التحالف بين القوى ومراكز النفوذ والصراعات حول الأهداف وتصميم الهياكل التنظيمية التي تساعد على تحقيق المصالح الخاصة والمكاسب الذاتية لمراكز القوه والنفوذ في المنظمات. فالمنظمات عنده أصبحت مناطق سياسية Political Areas والسيطرة عليها والتحكم فيها أصبح هدفاً بذاته

وليس مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف والغايات التي خلقت المنظمات من أجلها. ففي كل منظمة توجد الكتل والتحالفات التي تضم أفراداً لهم أغراض مختلفة لكن المصلحة على تحقيق ما يمكن هي التي تجمعهم معاً. وهكذا تصبح إدارة المنظمات أشبه بالصراع على السلطة والقوة Power Struggles بين هذه الكتل المتحالفة. ولكي نفهم الدوافع والاعتبارات الموجهة للهياكل التنظيمية، وتصميم الإجراءات وعمليات اتخاذ القرارات لابد من فهم هذه الكتل ومصالحها وأغراضها وتفضيلاتها التي يتم تحقيقها عادة من خلال التصاميم وخطوط الاتصال وتحديد المواقع والمراكز الهامة[14].

١٤-وودورد وبيرو: والتنظيم المقارن :-

وآخر التوجهات الفكرية التي ظهرت في العقدين الأخيرين من القرن العشرين حول دراسة التنظيم والمنظمات هو الاتجاه التحليلي المقارن The Comparative Analysis والذي يركز أنصاره على الأبعاد التكنولوجية والبيئية، ويعدونها متغيرات حاكمة ومؤثرة في السلوك التنظيمي ويدعون إلى وجوب المفاضلة والانتقاء من المنطلقات الفكرية لمختلف المدارس والنظريات في ضوء الظروف والأوضاع القائمة في المنظمة ومن حولها. فهم يرفضون التعامل مع أية منظمة في إطار النظرة الأحادية سواء أكانت تلك النظرة هي «النموذج الأحسن» أو «النظرة الموقفية». وبدلاً من ذلك فإنهم يؤمنون بالتنظيم وبالمنظمات كجهد طوعي تعاوني وبأن الأفراد العاملين فيه يتفقون على وجوب التفاعل والتعامل مع بعضهم وفق أطر محدودة، ولكنهم بنفس الوقت يرون أن نطاق الحرية في التصرف والإبداع والاجتهاد يظل واسعاً.

وعلى الرغم من أن تالكوت بارسون وبيتر بلاو واميته إيتزيوني ووليم سكوت قد حاولوا طرح بعض الأطر والنماذج المقارنة، ووضعوا معايير لتصنيف المنظمات ومقارنتها، إلا أن محاولاتهم لم تسهم بجدية في تعميق التحليل التنظيمي المقارن في التطبيق والممارسة. وقد جاءت دراسة ودورد حول ١٠٠ منظمة صناعية بريطانية لتضع الأسس لهذا التوجه. فالتكنولوجيا المستخدمة في هذه المشاريع كما وجدت وودورد لها دور فاعل

ليس في تصميم الهياكل التنظيمية لهذه المنظمات فحسب، بل تسهم في توزيع وتنويع السلطات والصلاحيات بين الوحدات والأقسام التنظيمية وتباين نظم السيطرة والرقابة عليها في الحضارات والمجتمعات. وبدلاً من أن تطرح الخصائص والمواصفات التكنولوجية للمنظمات وفق نموذج واحد، دعت إلى إطار نظري واسع يركز على تصنيف النظم التكنولوجية المطبقة، والتمييز بين أنواعها ودرجاتها واختلافاتها المترتبة على ذلك.

كما أن مساهمة بيرو Perrow في إرساء نظرة تكنولوجية وتحليلية مقارنة في الستينات كانت القاعدة والبداية لهذا الاتجاه المعاصر. ولكن التكنولوجيا عند بيرو هي غيرها عند وودورد. فالتكنولوجيا عنده تميز بعدد الحالات الاستثنائية التي تواجهها المنظمات بالمعرفة والأسلوب المطبق في تسيير الأداء وليس مجرد المكائن والمعدات التقنية. وطبقاً لذلك ميّز بيرو بين أربعة أنماط من المنظمات كما يوضح الشكل أدناه:

الحالات الاستثنائية

السلوك الملائم		قليلة	عديدة
	لايمكن تحليله	مهني ١	غير روتيني ٢
	يمكن تحليله	روتيني ٤	تقني ٣

وطبقاً للتحليل المقارن الذي يطرحه بيرو، فإن المنظمات الواقعة في الخلية الرابعة (الروتين) ستحتاج إلى هياكل بيروقراطية مركزية لتحد من حرية تصرف العاملين بالمستويات الوسطى والدنيا. وإن رضا العاملين فيها يعتمد على مستوى الرواتب والأجور وعلى الأمن الوظيفي الذي توفره. والمنظمات هنا تتسم بالاستقرار، ولها مخرجات كمية محددة. أما المنظمات غير الروتينية الواقعة في الخلية الثانية ستظهر فيها هياكل لامركزية وسيتمتع أفرادها بصلاحيات واسعة تمكنهم من الإبداع، وإنهم سيهتمون بهدف المنظمة

ورسالتها، وإن نفوذهم ومكانتهم تستمد من الرغبة والمتعة في ممارستهم العمل أكثر من صلته برواتبهم فهم يبحثون هنا عن النمو والتطور والتقدم المعرفي والوظيفي.

أما المنظمات المهنية والتقنية فتشترك في خصائص أخرى. ففي المنظمة المهنية تكون صلاحيات الكوادر الدنيا عالية للتعامل مع الحالات الاستثنائية التي تظهر أحياناً، وهؤلاء لا يحتاجون للتفاعل مع الكوادر الوسطى إلا في الضرورات لكون أعمالهم مبرمجة وروتينية. وأما رضاهم فيستمد من معرفتهم للعمل ومن علاقات الصداقة مع بعضهم. في حين صلاحيات المستويات الدنيا في المنظمات التقنية تكون متدنية ومحدودة، وإن الاستثناءات العقلية التي تواجهها ترفع للمستويات العليا.

١٥-أهم المنطلقات المطروحة للفكر التنظيمي المعاصر: -

إن من أهم ما يميز النصف الثاني من القرن العشرين ظهور الكتّاب المعنيين بقضايا التنظيم ونظرياته. وقد تعددت الأطر والنماذج التنظيمية التي طرحت في الدوريات الإدارية الغربية منها والعربية. وتكاد جميعها تتفق على عدد من المنطلقات الأساسية التي ينبغي أن تراعى في بناء منظمات العصر، أو إعادة بناء المنظمات القائمة حالياً. ونوجز هنا هذه المنطلقات:

١- مراعاة الظروف المجتمعية والحضارية المستجدة خلال النصف الثاني من هذا القرن، وتلك التي يتوقع ظهورها بعد عام ٢٠٠٠ والمتمثلة في التراكم المعرفي والتقدم التكنولوجي والتعقد البيئي والتنوع القيمي وما يترتب عليه من تعدد الحاجات، وتفجر الطموحات، وانتشار الوعي بأهمية الإنسان والحياة، وميل الشعوب للسلم والديمقراطية والشرعية، ونبذ الحروب ومناهضة الاستغلال والاستعلاء بكل أشكاله. وأن تعمل المنظمات على استيعاب هذه التطورات والاستجابة للمطالب والاحتياجات التي تنجم عنها بدلاً من مقاومتها أو التشكك بمعطياتها وبرامجها. وينبغي أن تصبح أدوات تغيير وتطوير وليس أدوات تعطيل أو تهديم.

٢- البحث عن أطر تنظيمية جديدة قادرة على مواجهة المشاكل النفسية والأمراض الإدارية التي نجمت عن الأطر التقليدية، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر المشاكل التالية:

- الاتصال والتعاون بين الفنيين والتقنيين من جهة والإداريين والتنفيذيين من جهة أخرى.
- التوفيق بين الأهداف العامة للمنظمة وأهدف الأفراد العاملين فيها.
- تحقيق التوازن بين العلاقات الرسمية وغير الرسمية وتوظيفها لصالح المنظمة والأفراد.
- أخذ متغيرات الكفاءة والترشيد بعين الاعتبار وموازنتها مع متغيرات الرضا والمعنوية والفاعلية.
- استيعاب التقدم التكنولوجي وتوظيفه في تنمية الطاقات البشرية وتحقيق الرفاه الاجتماعي والمادي.
- الأخذ بالمركزية واللامركزية وفقاً لمتطلبات الموقف والظروف.
- التعامل مع الفرد ومع الجماعات ومع الزبائن وفقاً لما توحي به المعرفة السايكولوجية والسوسيولوجية.
- النظر للمنظمات على أنها نظم مفتوحة تؤثر وتتأثر بالبيئة الخارجية مع الحفاظ على الميكانزم التنظيمي للعملية الداخلية وضمان التكيف المتبادل.

٣- اعتماد الأساليب العلمية في التحليل والتعليل وعند دراسة الظواهر ووضع البرامج وتبني التخطيط القائم على المشاركة الواسعة والحوار الديمقراطي مع ربطه بالمتابعة والتقويم للنتائج المتحققة. وهذا لا يتحقق إلا بتوظيف الوسائل الكمية والتقنيات البرامجية لترشيد السلوك ورفع كفاءة الأداء، سواء في المنظمات الإنتاجية أو الخدمية لربط مدخلاتها بالمخرجات المتحققة منها. وبذلك يبرز دور المعلوماتية والمعرفة المتخصصة في عمليات اتخاذ القرارات وتطويع الهياكل الهرمية لتلبية ذلك.

٤- الاهتمام بالقيم المؤسسية وبالأخلاق المهنية والقواعد الوظيفية التي يقرها النظام الحضاري والشرائع السماوية التي يدين بها العاملون في المنظمات والمتعاملون معها. والاعتراف بتراث المجتمع ومقومات الهوية الذاتية للامة ولأبنائها. والحرص على بلورة الأهداف القومية للمنظمات، وإبراز وظيفتها في التنشئة الاجتماعية والسياسية لتوظيف ماضي الأمة ومجدها في بناء الحاضر واستشراف المستقبل. مع تحاشي التعصب العرقي

أو التطرف الطائفي أو الأيديولوجي أو التحزب لشريحة أو طبقة على حساب الأخرى. ومراعاة هذه القيم عند وضع القوانين أو صياغة السياسات أو اتخاذ القرارات المنظمة لسلوكها التنظيمي ولعلاقاتها الداخلية والخارجية.

٥- الانفتاح على العالم الخارجي والاطلاع على تجارب الأمم والشعوب، وتقويم البدائل والإستراتيجيات التي تبدعها الأقطار المتقدمة والنامية، ومحاولة اختبارها وتجريب الإيجابي منها بعد إدخال التعديلات التي تجعلها منسجمة مع الظروف المكانية والزمانية المحيطة. والسعي إلى إغناء الفكر التنظيمي المقارن الذي يحفظ للأمم والشعوب خصوصيتها، ويمكنها من تدويل التراث المعرفي الذي يتعامل مع القضايا التقنية والمادية المشتركة بين كل المنظمات على اختلاف أقطارها أو تباين جنسياتها.

١٦- أهم الانتقادات الموجهة للفكر التنظيمي المعاصر:-

ليس غريباً أن تتعرض النظريات السلوكية بوجه عام ونظريات التنظيم الإداري الحديثه بوجه خاص لعدد من الانتقادات، وهي التي حاولت تلافي عيوب النظريات التقليدية والوسيطة التي سبقتها. فالنظرية التي تعد عصرية اليوم ستسمى بعد بضعة عقود بالنظرية التقليدية. وقد سبق أن سمى فريدرك تيلر نظريته حول الوقت والحركة بالمدرسة العلمية للإدارة على غرار ما يدعيه السلوكيون اليوم القائلون بأن السلوكية هي الدراسة العلمية للسلوك. لكن نظرية تيلر أصبحت في مقدمة النظريات التقليدية بعد عقدين من الزمن حين ظهرت النظريات البديلة.

ونوجز هنا بعضاً من الانتقادات التي طرحت خلال العقدين الأخيرين[١٦] وهي لا تزال محدودة لأن العديد من العيوب والتغيرات لا تزال موضع اختبار وتحليل ومراجعة، وقد يتأخر ظهورها لمطلع القرن الجديد. لذلك اجتهدنا في بلورة بعض الانتقادات التي تعبر عن وجهة نظرنا أو ما قيل عنها هنا وهناك.

- إن النظريات الإنسانية اتسمت بالرومانسية مما يجعلها صعبة التطبيق لكونها جسمت دور العلاقات غير الرسمية وهولته متجاهلة السلبيات التي ترافقها. كما أنها افترضت

تطابق أهداف الأفراد مع المنظمات، لكنها أعطت الأولوية لأهداف الفرد لكونها ستؤدي تلقائياً إلى تحقيق أهداف المنظمات وهذا لم تثبته الوقائع والأحداث العملية.

- ومما يؤخذ على النظريات السلوكية عدم اهتمام السلوكيين بالقيم. أي إن السلوكي يحرص على أن يتجرد من قيمه عندما يريد أن يحلل قيم الآخرين، وإلا فإنه لن يكون موضوعياً. فالقيم عندما تدرس من السلوكيين فإنها تعد مجرد ظاهرة قابلة للتحليل والتشخيص من خلال المعلومات المتوفرة عنها دون أن يتحيز السلوكي لقيمه الذاتية أو الشخصية، ومثل هذا الادعاء قد لا يكون عملياً وواقعياً لدى غالبية المحللين السلوكيين إن لم يكن مستحيلاً.
- لقد انتقدت النظريات التنظيمية السلوكية على توظيفها لبعض الفرضيات السلوكية التي استمدت من التجارب المختبرية المطبقة على الفئران والطيور والقردة. فتعميمها على البشر يعد ضرباً من الهوس العلمي، ناهيك عن تجاهله للمكانة السامية التي يتمتع بها الإنسان على بقية المخلوقات.
- يؤخذ على المدرسة السلوكية تطرفها في نقد النظريات الكلاسيكية وتشبيهها للمبادئ التي طرحتها بأنها أمثال شعبية لكنها لم تقدم المبادئ العلمية البديلة لها.
- إن النظرية الموقفية التي تترك للظروف وللمتغيرات والأحداث الطارئة تقرير السلوك الملائم لا تسمح بتطوير نظريات تنظيمية كبيرة أو بلورة حقل تنظيمي مقارن طالما أن الظروف المكانية والزمانية لا تعيد نفسها ولا تتكرر أحداثها أبد الدهر.
- أما النظرية الأيكولوجية الداعية إلى مراعاة الثقافة والحضارة وبقية المتغيرات البيئية الخارجية فإنها تتجاهل الكيانات الرسمية والشخصية المعنوية المستقلة التي تتمتع بها المنظمات الحكومية لتوفر لها الحماية اللازمة من الضغوط الموجهة إليها من الخارج. أي أنها تسمح للمنظمات بتعليق أخطائها على شماعة البيئة الخارجية التي تحيط بها.
- أما النظرية السستمية التي تتعامل مع المنظمات الواسعة الكبيرة وكأنها وحدات فرعية وأجزاء صغيرة مترابطة مكونة النظام العام، فإنها تصلح لدراسة النظم السياسية

والاجتماعية أكثر من صلاحيتها للمنظمات الإدارية التي تكون مدخلاتها جاهزة بين يديها أو مودعة في خزانتها ومخازنها، وتكون مخرجاتها محددة بالكم والنوع وفق ما ترسمه الأدلة والكتالوكات المفسرة لتكنولوجيتها. وإن التغذية العكسية هنا قلما تدخل ضمن اهتمامات المديرين أو الرؤساء التنفيذيين.

- ويمكن القول بأن النظريات السلوكية قد بالغت في تضخيم دور الفرد ودور الجماعات في تفسيرها لسلوك المنظمات. ومعلوم أن الأفراد لا يزالون أعقد من أن يسبر غورهم أو تفسر بواعثهم ودوافعهم بأسلوب علمي، وإن كل ما قيل عن طبيعة البشر هو ضرب من الحدس الذي يتعذر اختباره أو تجريبه.
- وأخيراً فإن من أشد الانتقادات الموجهة للفكر التنظيمي التقليدي والحديث الشائعة في الفكر الغربي قد جاءت في أدبيات البرتو راموس وهو مفكر وأكاديمي برازيلي جاء إلى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٦٦ وعين أستاذاً للتنظيم في جامعة جنوب كاليفورنيا.

وعُرف راموس بنشره لورقته العلمية عام ١٩٧٠ [١٧] والتي دعا فيها إلى النماذج الاحتمالية المتعددة للتنمية وللتمدن لتغاير النماذج الغربية التي ظهرت في النظم الرأسمالية القائمة على اقتصاد السوق ولتغاير النماذج الاشتراكية القائمة على التفسير المادي للتأريخ. وقد رفض في ورقته التسليم بمذهب الجبر والحتم Determinizm الذي تتبناه النظريات التقليدية ونماذجها المثالية للتقدم والتطور والتي تسعى الدول المتخلفة والنامية إلى تطبيقها من أجل الانتقال من واقعها المتخلف إلى الحالة المتطورة التي تعيشها دول العالم المتقدم. وتفترض نظريته الحتمية Possibility Theory أن التحديث ليس حكراً على قارة أو دولة بذاتها بل إن الفصل بين دول متقدمة وأخرى نامية يُعد وهماً ومغالطة. فالدول جميعها تُعد في مرحلة نمو وتنمية، وإن التقدم في قطاع أو مجال ما لا يعني تقدماً وتطوراً في جميع النواحي وكذلك الحال بالنسبة للتخلف. ويرى راموس أن لكل دولة خصوصيتها، وبالتالي فلكل منها نموذجها ومن السذاجة أن يعمم نموذج واحد بحجة صلاحيته لتنمية

وتقدم جميع الدول وبدلاً من ذلك يظل لكل دولة احتمالاتها المتعددة للتنمية التي تستلزم منها التأمل والاجتهاد في تحليل واقعها لاختيار نموذجها الخاص بها.

وفي عام ١٩٧٦ نشر راموس ورقته الموسومة "نظرية تطويق النظم الاجتماعية". ثم أردفها بورقة أخرى نُشرت عام ١٩٨٠ [١٧] حول دعوته إلى طريقة جوهرية أو ماهوية للمنظمات Substantative Approach لتحليل المنظمات والتعمق في وجودها وذاتيتها بنظرة فلسفية معرفية (أبستمولوجية). وقد تأثر راموس في ورقته هذه بالفلسفة الوجودية والظاهراتية التي شاعت في القرن العشرين، وجاءت منسجمة مع المنطلقات الثورية والتجديدية للفكر التنظيمي الذي أججته حركة الإدارة العامة الجديدة منذ عام ١٩٦٨ بندوة مينيبروك.

وسنوجز هنا بعضاً من المنطلقات هذه النظرية الأبستمولوجية التي لم يتسنّ لصاحبها العيش طويلاً لمواصلة تطويرها واستكمالها إذ توفي عام ١٩٨٢ وجمعت أغلب أوراقه العلمية في كتاب صدر له قبل وفاته بعام واحد وعنوانه: "نحو علم جديد للمنظمات":

أولاً: إن نظريات التنظيم الحالية تُعد في غاية البساطة والسذاجة، وهذا هو سبب نجاحها واستمرارها لأنها تساير النظريات الطبيعية التي تقيم الأشياء بمنافعها المباشرة الفعلية. وهذا ما جعلها (أي نظريات التنظيم) تغرق في منطلقات نظام السوق فتخرج عن العلمية unscientific وتنساق في الأيديولوجية السياسية التي أعمتها عن رؤية اللطخ الأربع التالية التي اصطبغت بها.

١- إن الرشدانية والعقلانية التي تدعو لها وتحث عليها، تُعد نغمة أيديولوجية لتعتبر السلوك الاقتصادي المضاعف للمنافع المادية.

٢- إن النظريات التنظيمية الحالية لا تفرق بين جوهر عملية التنظيم وشكل المنظمة أو مظهرها الرسمي، ولذلك فهي تخفق في تعاملها مع المتغير الاقتصادي كظاهرة مؤقتة، وتتجاهل معاني ومضامين التنظيم الأخرى سواء السابقة أو الحالية أو المستقبلية.

٣- إن هذه النظريات تنكر وتتجاهل عن قصد الدور المعنوي والهام للتفاعلات والعلاقات ما بين الأفراد العاملين في هذه المنظمات لاعتبارات نفسية واجتماعية مجردة .

٤- إنها تتبنى نظرة آلية للنشاط الإنساني المنتج دون أن تميز ما بين العمل والشغل Labor and work .

وهي بسبب هذا التصور والنقص في رؤيتها تعمم معطيات نظام السوق الذي هو أحد أنواع النظم الاقتصادية ، على بقية النظم الاجتماعية والإدارية . بل إنها تفترض بالمنظمات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية أن تتبنى الأخلاقيات النفعية لنظام السوق حتى تصبح متطورة وفاعلة . فزيادة الاستهلاك يُعدّ مطلباً هاماً على الفرد وعلى الموظف ومضاعفة الإنتاجية وتحقيق أكبر العوائد المادية هي مؤشرات الكفاءة وللنجاح . . . إلخ .

ثانياً : أما النظرية البديلة التي يدعو لها راموس وبعضاً من زملائه من أمثال دن Dun فتتمثل في تطويق وتحجيم نظام السوق ، وإعادة تنظيمه ليكون مجرد نظام فرعي واحد بين الأنظمة المجتمعية المتعددة ، وليكون دور النظام التربوي والنظام الاجتماعي والنظام الإداري مستقلاً عن دور النظام الاقتصادي ، وليكون لكل منها نظام قيمي مختلف عن القيم النفعية . فبناء الإنسان وبناء المجتمعات لا يتحقق بإشباع الحاجات المادية ، ولا يتطور بمعدلات الدخل القومي فحسب . ولكي لا تظل المجتمعات موجهة بنظام السوق لابد من إقامة المنظمات القادرة على تلبية حاجات الإنسان المتعددة وتنمية قدراته المختلفة ، وهذا لا يتحقق إلا بتطويق نظام السوق وتحجيمه ليكون في الزاوية المتعلقة بالإنتاج المادي أو بالحاجات المادية وفسح المجال للقطاعات الأخرى لتطوير نماذجها ونظرياتها المعبرة عن كينونتها والمهيمن عليها من النظام الاقتصادي .

ثالثاً : ويطرح راموس المنطلقات الرئيسية التالية لبناء أي نظرية تنظيمية معفية جديدة :-

١- إن للأفراد حاجات متنوعة ، وكل منها يستلزم إقامة نظام أو إطار تنظيمي متخصص للعمل على تلبيتها . ومن الممكن تسمية هذه الأطر وتحديد الشروط والمواصفات المناسبة لكل منها .

٢- إن نظام السوق يمكنه تلبية عدد محدود من الحاجات الإنسانية ، وإن طبيعة عمل هذا الإطار التنظيمي قد تستلزم التعامل مع الأدوات والمعدات وأجهزة الاتصال بطريقة مادية واقتصادية .

٣- إن مفاهيم مختلفة للوقت والبيئة يمكن أن توجه عمل النظم الاجتماعية المتخصصة ، وإن المفاهيم والمعايير الحضارية والاجتماعية الأشمل السائدة في تلك المرحلة .

٤- إن النظم الإدراكية والمعرفية تتباين بتباين الأطر التنظيمية و المؤسسية . وإن قواعد الإدراك المعرفية المنظمة للسلوك الإداري هي حالة واحدة من حالات متعددة القواعد والمدركات .

٥- إن التنظيمات الاجتماعية والنظم الفرعية لأي مجتمع تُعد كالمقاطعات المكونة للمساحة الكلية للمجتمع ، وهذه المقاطعات والأقاليم تترابط فيما بينها بطرق مختلفة . وإن عملية الربط والوصل بين هذه النظم الفرعية هي مركز الاهتمام للطريقة الكينونية أو لجوهر التنظيم الذي يعول عليه في بناء النظم الاجتماعية . وأخيراً يرى راموس أن نظريات التنظيم الحالية بدءاً من فردريك تيلر وانتهاءً بسايمون تنظر لمديري المنظمات وكأنهم البناة للواقع الاجتماعي الذي سيعيشه المواطن العادي .

الهوامش للفصل الخامس

١- للمزيد من المعلومات حول النظرية التنظيمية انظر :

Thompson, J. *Approaches to Organization Design,* Pittsburgh university press 1966
Harmon, M. and Mayer *Organization Theory for Public Administration* ,Boston: Little Brown, 1986
Grandori, Anna *Perspective on Organization Theory,* Cambridge M.A.Bollinger, 1987
Reed M. *Redirection's in Organizational Analysis,* London Tauistock, 1985
Selznick, P. "*Foundations of the Theory of Organization. In literar (ed)*" : *Organization: Structure and Behavior* .pp.280-290

٢- Bellone, Carl J. *Organization Theory and The New Public Administration,* Allyn and Bacon, INC. Boston, 1980, pp.287-289

٣- Barnard, Chester *The Functions of The Executive,* Cambridge, Mass, 1936.

والكتاب مجموعة محاظرات ألقيت على طلبة إدارة الأعمال في جامعة هارفرد، أما برنارد فقد شغل عدة مناصب حكومية أهمها رئيساً لمؤسسة روكفلر ونائباً لوزير الخزانة ومستشاراً للبعثة الأمريكية لدى الأمم المتحدة.

٤- Argyris, Chris. *Personality and Organization,* Harper and Row Pub. N.Y. 1957.

وقد كتب عنها باللغة العربية الدكتور منصور أحمد منصور "متطلبات الفرد ومتطلبات المنظمة" مجلة الإدارة العدد ٣٠ لسنة ١٩٨٠، ص ٢٩-٥٠

٥- March, James and Simon, Herbert. *Organizations,* John Wiley and sons, INC. 1958.

ولسايمون عدة كتب منها: علم جديد للقرارات الإدارية عام ١٩٦٠ ونماذج الإنسان عام ١٩٦٧ ولديه عدة بحوث ودراسات أهلته لنيل جائزة نوبل في الستينيات.

٦- McGregor, D. *The Human Side of Enterprise,* N.Y. McGraw -Hill, International Book Co. 1960.

٧- Ouchi, W. Theory Z. "*Reading Mass*", Addison -Wesley, 1981.

وقد راجعه باللغة العربية د. محمد عدنان النجار في مجلة الإدارة العربية أيلول، ١٩٨٢، العدد ٣.

٨- Burns, T. and Stalker, G.M. *The Management of Innovation,* London: Tavistock, 1961

٩- Lawrance, P. and Lorsch, J. *Organization and Environment Managing Differentiation and Integration,* Richard Irwin, Homewood ILL, 1969

١٠- Katz, D. and Kahn, R.L. *The Social Psychology of organizations,* N.Y Wiley 1978.

١١- Kast, F.E Rosen Zweig,J. *Organization and Managing: A system Approach.* N.Y: McGraw-Hill Inc. 1974

١٢- Thomson, James *Organization in Action,* N.Y: McGraw-Hill, 1967.

١٣- Toffler, Alvin *Future Shock,* Random House INC.,1970.

١٤- Pfeffer, Jeffray *Power in Organization*, 1981.

وكذلك

Mintzberg, *Power in and Around Organizations*, Englewood 1983.

١٥- Perrow, Charles. *"A Framework for the Comparative Analysis of Organizations"*, American Sociological Review Vol. 32, 1967 pp.194-208

١٦- من المصادر والكتابات التي تضمنت نقداً للفكر التنظيمي المعاصر نذكر:

Williamson, Oliver. *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and beyond*" Oxford university press N.Y:1990

Benson, (ed) *Organizational Analysis: Criti-que and Innovation* Beverly Hills , CA. Sage 1970

Burrell and Morgran, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis,* London and Exter N.Y:Heimenan 1979

Donaldson, L. In Defence of Organization Theory: A Replay to the Critics, N.Y:Cambridge press 1985

Gaus, J.M. *"A Theory of Organization in Public Administration"*, In the Fontiers of Public Administration, Chicago: University of Chicago press 1936

Scott, William *"Organizational Theory: An Overview and An Appraisal In Litterer(ed) Organizations: Structure and Behavior* John Wiley and sons, Inc N.Y. 1963, pp13-26

Pfeffer, J. *"Organizations and Organization Theory"*, Boston, Pitman 1982

Silverman, D. The Theory of Organizations N.Y. Basis Books 1971

Miner, J.B. *"The Validity and usefulness of Theories in an Emerging Organzational Science"*, Academy of Management Review vol. 9, No.2, 1984

Zwerman, W.L. New Perspective on Organizational Theory, Westport: Connectical: Green Wood Pub. Comp. 1970

١٧- Ramos, A.G. *"A substantive Approach to Organizations: Epistemological Grounds"*,. In Bellone, C.(ed) Organization Theory and the new Public Administration, p. 140-167

الفصل السادس
مبادىء التنظيم الحكومي

١- مقدمة:-

تنطلق نظريات التنظيم التقليدية من تمسكها بعدد من الأسس والقواعد العامة التي ينبغي بالقادة والمديرين أن يسترشدوا بها . ويسمي المنظرون التقليديون أغلب هذه القواعد بالمبادئ العامة للتنظيم . وهناك من يعرّف المبادئ بأنها حقائق Facts لا تحتمل النقاش ، ويعرّفها آخرون بأنها قوانين Laws ملزمة بالتطبيق بحكم صحتها واتفاق المختصين على سلامتها . وقد ظل الأمر على هذه الحال حتى أواخر الأربعينيات حين أثار هربرت سايمون العديد من التساؤلات حول هذه المبادئ وأوضح نقاط الضعف فيها ، وشكك في علميتها ، واعتبرها أقرب إلى الأمثال والمقولات الشعبية منها إلى القواعد والحقائق العلمية .

وعلى الرغم من النقد الموجه لهذه المبادئ التنظيمية ، فإنها ظلت شائعة في التطبيق وإن الاسترشاد بها والتمسك بمضمونها أعطى بعض النتائج الإيجابية خاصة وأن الفكر السلوكي المعاصر لم يطرح بعد البدائل الأفضل والأدق للمبادئ التي يمكن أن تحل محل المبادئ التقليدية . كما أن مجرد توجيه النقد للمبادئ التنظيمية لا يعني أنها فقدت أهميتها .

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات سنعرض هنا أهم المبادئ التنظيمية التقليدية ، ونوجز أهم الانتقادات التي وجهت لها أو التساؤلات التي طرحت عنها أو لا تزال موضع بحث ونقاش . فدراستها والتعريف بها يمكن أن يعمق الفهم لدى الدارسين والمهنيين ويجعلهم أكثر قدرة على اختيار المواقف المناسبة لتطبيقها أو تجنبها .

٢- ما المقصود بالمبادئ التنظيمية ؟

أعطيت للمبادئ تعريفات متعددة عبر المراحل الزمنية والمدارس الفكرية التي تعاقبت خلال القرن العشرين . فقد عرفها يوروك Urwick[1] بأنها مقولات علمية تشتق أو

٣-٤ مبدأ وحدة الأوامر :-

وهو مرتبط بمبدأ التسلسل الهرمي ومكمل له . وبموجبه ينبغي أن يكون لكل وحدة إدارية في أي مستوى إداري مسؤول واحد يصدر أوامره لكل العاملين في تلك الوحدة المرتبطة به . فإذا كانت الوحدة الإدارية منظمة وفقاً للأساس الجغرافي ، فذلك يعني أن يكون مدير الناحية هو المسؤول الذي يصدر أوامره لكل العاملين في إدارات ناحيته ، وكذلك القائمقام والمحافظ . فكل منهم هو الرئيس الذي يتلقى منه العاملون الأوامر والقرارات دون غيره . وتبعاً لذلك فإن جميع القائمقامين يتلقون أوامرهم من المحافظ الذي يدير محافظتهم ، وجميع مديري المستشفيات يرتبطون برئيس القسم ، وهكذا يصبح لكل مجموعة رئيس إداري مسؤول عنهم .

وينطلق هذا المبدأ من أن تعدد الرؤساء يعني تعدد الأوامر الصادرة منهم لمرؤوسيهم . مما يجعل تنفيذها مرة واحدة وفي وقت واحد أمراً مستحيلاً . فمثلما تقاد السيارة من سائق واحد ، وتقاد الأسرة من ربها تدار ، المنظمات من مسؤول واحد حفاظاً على حسن تنظيمها وتلافياً للتضارب والتعارض والاختلاف في الآراء ، وكذلك في الأوامر الصادرة من الرؤساء في حالة تعددهم .

وعلى الرغم من المنطقية والمعقولية التي قد تبدو للوهلة الأولى في مضمون هذا المبدأ إلا أن الواقع العلمي غالباً ما يوضح بعض الاستثناءات ، أو ربما يجعل تطبيقه أو الالتزام به في غاية الصعوبة . وقد وجه أنصار الفكر السلوكي[٧] عدداً من الانتقادات لهذا المبدأ نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الارتباط المزدوج لبعض المرؤوسين برئيسين في آن واحد .

فموظف الحسابات في كلية من الكليات يرتبط بعميد كليته ، ويلتزم بأوامره وتعليماته الإدارية المتعلقة بالحضور والانصراف وإنجاز الأعمال وغيرها من توجيهات يومية .

بينما يرتبط هذا المحاسب في الوقت نفسه بمدير حسابات الجامعة أو بمديرها المالي ليتلقى منه التوجيهات والأوامر المالية والمحاسبية التي يصدرها مجلس الجامعة ، أو تبلغها وزارة المالية للجامعات . وتظهر الصعوبات في بعض الأحيان عندما يأمر العميد محاسبه تيسير معامله مالية غير مستكملة للأصول ، أو مخالفة للتعليمات التي يعطيها المدير المالي لأن العميد رجل أكاديمي وتخصصه قد يكون بعيداً عن المسائل القانونية والمحاسبية . وهنا تثار عدة أسئلة حول موقف المحاسب وكيف يتصرف إزاء الأمرين الموجهين له . هل يطيع المدير الأعلى رتبة في السلم الهرمي ، أم ينفذ الأمر الذي ينسجم ويلتزم بنصوص القوانين والتعليمات؟ أم يجتهد في تحديد موقفه؟ وهي قضية كثيراً ما يفرزها تطبيق هذا المبدأ في العديد من المؤسسات ، وقد تعددت مواقف الفقه والقضاء الإداري إزاء هذه الحالات تبعاً للظروف المحيطة بكل حالة منها .

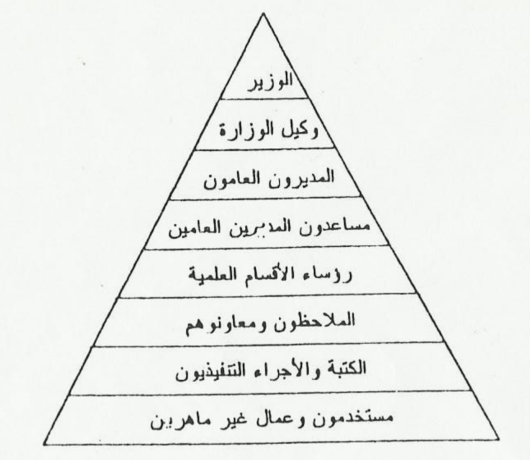
٣-٥ مبدأ نطاق الإشراف :-

ويسميه بعضهم المدى الإداري ويقصد به عدد الأفراد المناسب الذي يمكن للشخص الواحد أن يديره أو يرأسه . وكان الجنرال هاملتون قائد الجيش البريطاني في معركة كاليبواي إبان الحرب العالمية الأولى أول من لفت الانتباه له حين قال : إن متوسط العقل البشري يستطيع أن يدير ما بين ثلاثة إلى ستة عقول . ثم أعقبه كريكيوناس Graicunas بمقالته المشهورة عام ١٩٣٣ التي طرح فيها معادلة رياضية تقارن بين عدد العلاقات الفردية المباشرة ، وعدد العلاقات المتداخلة ثم عدد العلاقات الجماعية المباشرة المرتبطة بأعداد المرؤوسين الذين يشرف عليهم الرئيس الواحد ، وما يترتب على تزايدهم من صعوبات وآثار سلبية[٨] . والشكل أدناه يوضح ذلك :

التنظيم وفقاً للخدمات سيعني التضحية بفوائد وإيجابيات الأسس الأربعة الأخرى. وهكذا الحال مع الأسس الباقية. ناهيك عن صعوبة الاتفاق على تعريف جامع للأسس ذاتها. فالهدف والنشاط كمثال قد يعطي معاني مختلفة في طبعها ونطاقها عما هو مألوف لدى المنظمات الأخرى. كما أن عنصري الزمان والمكان لا يمكن أن تفصل عن عنصر العملية أو الهدف أو الزبائن. فالأخذ بأي منها لابد أن يتضمن بشكل من الأشكال اعتبارات تتعلق بالعنصر الآخر. ومثل هذه الانتقادات تقال عن مبدأ المركزية أو اللامركزية التي يتعذر المفاضلة بينهما دون الاتفاق على معانيها وعلى مقاييس للتفريق بينها وتحديد درجاتها ومعرفة أي الظروف التي تحتم الأخذ بهما أو تركهما.

٣-٣ مبدأ التدرج الهرمي للأفراد :-

يؤكد هذا المبدأ على أهمية وجود مستويات متعددة تتدرج من القمة إلى القاعدة ليعطى لكل مستوى منها مسؤوليات وواجبات محددة. ثم تقرن بصلاحيات تفوض وتخول من الأعلى للأدنى. ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية للفكر التنظيمي التقليدي الذي يفترض دعاته بأن القوة والنفوذ تتجمع في قمة الهرم التي لا تتسع إلا لشخص واحد هو الرئيس الإداري الذي يملك الصلاحيات القانونية بحكم إشغاله لمنصب الرئيس. وللرئيس الحق في تخويل وتفويض جزء من صلاحياته لمن هم في المستوى الذي يليه. وهكذا يتم التفويض للصلاحيات عبر المستويات حتى القاعدة. ومثلما تنزل السلطة من القمة إلى القاعدة، فإن الأفراد الذين في القاعدة لا يمكنهم الاتصال بالذين هم في مستواهم أو بالرئيس المباشر الذي يأتي في المستوى الذي يلي مستواهم مباشرة. ولا يجوز تبعاً لمبدأ التدرج أن يتصل الكتبة على سبيل المثال برؤساء الأقسام أو بالمديرين مباشرة متخطين بذلك الملاحظين والمشرفين عليهم. وقد يكون لمبدأ التدرج مبرراته العلمية في المنظمات الواسعة الكبيرة، أو في المنظمات التي يميل العمل فيها إلى الرتابة أو في الأعمال المهنية والحرفية واليدوية. لكن الالتزام به والإصرار عليه في جميع المنظمات، وفي كل الظروف أدى إلى ظهور العديد من المساوئ والسلبيات التي أفقدته هيبته وأضعفت موقف أنصاره.



السلم الهرمي للتدرج الوظيفي

ومن الطبيعي أن تتباين المنظمات الإدارية في حجمها الهرمي سواء من حيث الاتساع الأفقي أو الارتفاع العمودي. ومن العوامل المؤثرة في تقرير ذلك عدد العاملين فيها، ودرجة التخصص، وعدد الأنشطة التي تقوم بها وطبيعتها، ومدى إيمانها بالمركزية أو باللامركزية أو تأثرها بالفكر التقليدي أو بالفكر المعاصر في تنظيم هيكلها.

وفي جميع الأحوال ينبغي أن يضمن تطبيق هذا المبدأ التناسق والترابط بين المستويات، وأن يكون تدرجها منطقياً وعملياً مسهلاً الاتصال ومحققاً التفاهم والتعاون بين العاملين. وأن يتم توزيع الموظفين على المستويات وفقاً لمعايير الكفاءة أو الأقدمية أو كليهما معاً تبعاً لنظام وصف الوظائف ونظام دفع الأجور. كما ينبغي توزيع الصلاحيات والمسؤوليات عبر المستويات، وأن لا يتم التمييز أو التفضيل لمستوى دون آخر في المزايا والحوافز لمجرد أن هذه تقع في أعلى السلم وتلك تقع في أدناه[٦].

مراحل كأن يكون ضمن إحدى المديريات العامة للتشييد والبناء، قسم للتصميم وآخر للتجهيز وثالث للتنفيذ والإنجاز ورابع للتصميم والمتابعة وقسم للصيانة. فمثل هذا التقسيم اعتمد الأنشطة المرحلية التي يستلزمها العمل من بدايته حتى نهايته. كما نلاحظ أن المستشفيات الحكومية تكون أعمالها مقسمة بين وحدات متخصصة في الأنشطة والتحليل والتخدير والتطعيم والتعقيم وإعطاء الدواء، إضافة إلى الأجنحة التي يرقد فيها المرضى، والتي تنظم هي الأخرى تبعاً لنوع المرض، فهناك جناح الكسور وجناح القلبية وجناح الباطنية وجناح الجلدية... إلخ ويحدث ذلك في الكليات التي توزع أعمالها إلى أقسام علمية متخصصة. ففي كلية الإدارة والاقتصاد نجد أقساماً للإدارة العامة ولإدارة الأعمال وللمحاسبة، بينما نجد في كلية العلوم أقساماً للرياضيات وللفيزياء وللكيمياء وعلوم الحياة، ولهذا النمط من التنظيم فوائده العلمية والعملية التي تزيد من كفاءة الأداء وتعمق التخصص وتوظيف وتجميع المختصين، تطويرهم ومواكبة التقدم العلمي المستمر. كما يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات وتقليل التكاليف ويحسّن من العلاقات بين الموظفين وتطويرهم، ويسهّل عمليات التدريب للعاملين بسبب وضوح التخصص المطلوب ويقلل من الأخطاء والانحرافات.

أما عيوبه فأهمها الخطورة التي تنجم عن الخلل أو الفشل الذي يصيب هذه المنظمات وشمولية الأضرار أو المشاكل التي ستنجم عن ذلك. واهتمام هذا النوع من التنظيم بالوسائل والأساليب على حساب الأهداف كما يؤدي تطبيقه أحياناً إلى تبني وجهات نظر ضيقة تستمد من واقع الأقسام دون مراعاة الظروف والاعتبارات التي تعانيها أو تحيط بالزبائن. كما يستلزم درجة عالية من التنسيق مع الأقسام الأخرى، ويقلل فرص تطوير قيادات إدارية عليا بسبب التخصص الدقيق لقياداته الفنية.

تقسيم الأعمال تبعاً للوقت والزمن :-

ويعتمد هذا الأساس التنظيمي في أغلب المنظمات (الحكومية التي يستلزم عملها الاستمرار ليل نهار في تقديم الخدمات) أو أداء المهام للمواطنين دون أن تغلق أبوابها.

نذكر من هذه على سبيل المثال لا الحصر المستشفيات، والمطارات، والموانئ، ودوائر البريد والبرق والهاتف، ومحطات السكك الحديدية، ومراكز النقل البري، ودوائر الإطفاء، واستعلامات الماء والكهرباء، والمراكز الحدودية الجمركية بين الدول المجاورة، ونقاط الحماية والحراسة، ورجال الدفاع المدني وغيرها من المرافق الحيوية. كما تحتاجها المنظمات الحكومية التي تعمل بنظام الوجبات التي يستغرق عملها أكثر من الوقت الرسمي المعتاد كالمدارس المزدوجة والكليات ذات الدوام الصباحي والمسائي، والمعامل والمصانع التي تشتغل بوجبتين أو بثلاث وجبات، وعندها يكون لكل فترة تستغرق ثماني ساعات كادر من العاملين يتعاقبون بصوره منتظمة بعد أن يتم بينهم التسليم والتسلم لتحديد مسؤوليات كل فرد خلال الفترة الزمنية. وقد تحقق هذه الطريقة فوائد عملية كبيرة وتوفر للدولة الكثير من النفقات لكونها تستثمر المكان والمعدات وتستغل الأبنية والوسائل بأعلى طاقتها، لكنها تؤدي إلى سرعة الاندثار والتلف وتعذر إجراء الصيانة والتطوير إضافة إلى المشاكل الفنية والإدارية التي تنجم عن إشغال الغرف والأثاث والمكاتب من قبل الوجبات المتعاقبة.

مما تقدم يظهر أن لمبدأ تقسيم العمل ضرورات عملية وعلمية تجعل من المتعذر على أية منظمة حكومية تجاوزه، ولكنه بنفس الوقت نلحظ بأن هناك أكثر من أسلوب لتطبيقه. وأن ما يصلح لمنظمة حكومية قد لا يصلح لمنظمة أخرى تعمل في ميدان آخر أو في منطقة جغرافية أخرى. مما يستلزم من إدارة المنطقة وقيادتها أن تدرس بيئتها الخارجية، وتكيّف نفسها للمتغيرات المختلفة ابتداء من الهدف إلى النشاط إلى الموارد المتاحة بشرياً ومادياً بحثاً عن الخط الأفضل والأساس الأنسب للنمط التنظيمي. ولذلك فإنه من المتعذر القول بوجود طريقة واحدة لخلق المديريات العامة والأقسام والوحدات المتفرقة تعد الأنسب أو الأحسن لجميع الوزارات أو الهيئات، وإنما الأمر متروك لتقدير المنظمين والقياديين معاً. وقد وجه سايمون نقده لهذا المبدأ مؤكداً القول بأن للتنظيم أسساً أخرى منها: الزمان، المكان، الهدف، النشاط، الزبائن وأن لكل منها إيجابيات وسلبيات والمبدأ ذاته لا يخبر المنظم عن كيفية التنظيم في نشاط بذاته، ولا يعينه في كيفية المفاضلة بينهما. وبالتالي فإن

٤- يستلزم المركزية داخل المنظمة ويضعف تعاونها مع المنظمات الأخرى، ويقلل من الاهتمام بالمواطنين طالما أن الأهداف محددة من قبل السلطة العامة .

تقسيم الأعمال وفقاً للمناطق الجغرافية :-

وتظهر أهمية هذا التقسيم عندما تتسع رقعة الدولة الجغرافية ويصبح من المتعذر على الوزارة أو على هيئة متخصصة أن تمارس نشاطها أو تقدم خدماتها لكل الأقاليم والمحافظات من العاصمة . وهناك مبررات أخرى تدعو إلى التنظيم الجغرافي تتعلق بأهمية مشاركة المواطنين وأبناء المناطق بإدارة المنظمة التي تخدمهم لكونهم أصحاب المصلحة المباشرة والأكثر علماً باحتياجاتهم وظروفهم . ويمكن ملاحظة هذا الأساس التنظيمي عند زيارة المحافظات ومشاهدة الدوائر المحلية الصحية والتعليمية والاجتماعية والخدمية التي تتفرع من الوزارات وتحدد مسؤولياتها في نطاق حدود المحافظة دون غيرها . وهناك عدد من العوامل التي ينبغي مراعاتها عند الأخذ بهذا الأسلوب يأتي في مقدمتها . الرقعة الجغرافية ومدى توفر الخبرات البشرية وحجم العمل والمردود الاقتصادي مقارنة بالكلفة . إضافة إلى الاعتبارات السياسية والاجتماعية الأخرى . وقد أثبتت تجارب بعض الأقطار أن هذا التنظيم يؤدي إلى استثمار وتوظيف موارد المنطقة الجغرافية بطريقة ترضي أبناءها وتستجيب لاحتياجاتهم ، ويقلل من نفقات النقل والاتصال والذهاب والإياب بين المنطقة والعاصمة سواء للموظفين أو للمواطنين ، ويقلل من أيام الانتظار لاستحصال الموافقات الرسمية . كما يؤدي إلى تنمية خبرات المنطقة ويدرب أبناءها ويضمن رقابتهم على الأجهزة التي تخدمهم .

يقابل ذلك بعض المساوئ والمشاكل التي تنجم عن إثارة وتقوية النزعات الإقليمية أو العنصرية لدى سكان بعض المناطق في أن يستثمروا مواردهم داخل حدود محافظتهم أو تمسك السكان في اختيار الموظفين الإداريين من بين سكان المنطقة الجغرافية . وقد تقلل هذه المساوئ من شأن هذا النوع من التقسيم لكن مقارنتها بإيجابياته قد تجعل منه أسلوباً يمكن اعتماده كلما استدعت الحاجة أو بررته الظروف .

تقسيم الأعمال وفقاً للزبائن :-

كثيراً ما تجد المنظمة الحكومية نفسها مضطرة لأن تتعامل مع الزبائن أو مع جمهورها المستفيد وفقاً للفئات السكنية أو وفقاً للجنس أو وفقاً للحرف أو المهن التي يمارسونها . فالمصرف الزراعي نموذج للمنظمة الحكومية التي أنشئت خصيصاً لخدمة الزرّاع وأقرانهم بينما يُخصص المصرف الصناعي لخدمة الصناعيين . أما الطلبة فيمكن أن يكون لهم اتحاد أو مصرف أو صندوق للتسليف والإقراض نظراً لاختلاف طبيعة الخدمة المقدمة لهم . وانطلاقاً من نفس المبدأ نجد أن هناك مستشفيات للأطفال وأخرى لكبار السن والمقعدين والعجزة . وهناك سجون للرجال وأخرى للنساء وإصلاحيات للمراهقين . وهناك أيضاً نواد وملاعب ومصانع مخصصة للأطباء والمهندسين وللمعلمين مثلما توجد دوائر لخدمة الأقليات والأجانب أو الشرائح الأخرى كالأرامل أو المطلقات أو الأطفال المشردين .

فمثل هذه المنظمات المكرسة لخدمة شريحة بعينها تكون متخصصة في نوع وطبيعة الخدمة التي تتلاءم وتنسجم مع طبيعة تلك الشريحة وظروفها . كما يجعلها أكثر كفاءة وأهلية لفهمها ومعرفة أوضاعها النفسية والاجتماعية . وعلى الرغم من المنافع والفوائد التي تنجم عن خلق مثل هذه المنظمات فإن التوسع والإكثار من إقامتها قد يؤدي إلى خلق الحساسيات وإثارة الضغوط بين المنتفعين ، وجعلهم يتنافسون في الحصول على أكثر ما يمكن من المنافع والخدمات ولو على حساب بعضهم البعض مما يجعل المنظمات تحت رحمة وضغط المتعاملين . كما يخلق الصراع وتنازع الاختصاص بين الدوائر التي تشترك في خدمة شريحة واحدة من المواطنين . إضافة إلى أنه يؤدي بالضرورة إلى زيادة عدد المنظمات الحكومية لتصبح أضعافاً مضاعفة عما هي عليه لو أخذت بأسلوب التنظيم الهدفي أو الجغرافي نظراً لصعوبة التمييز بين فئات وشرائح الزبائن .

التقسيم على أساس الأنشطة والعمليات:-

وعلى صعيد المنظمة الحكومية الواحدة ، كثيراً ما نحتاج إلى اعتماد أسس أخرى لتخصص وتقسيم الأعمال بين الوحدات الإدارية والمالية والتسويقية والخدمية وغيرها[1] . حيث تجمع الأنشطة المتشابهة مع بعضها في قسم واحد ، أو تجزأ المهام إلى

على الكثير مما قيل عنه . فالتخصص كما يرى المحدثون يستلزم تقدماً علمياً وتقنياً في البيئة الخارجية التي تطبقه . كما يتعذر تطبيقه في المنظمات الصغيرة وفي المجتمعات البدائية أو الحديثة النشأة حيث تكون الإجراءات سهلة والأعمال بسيطة والأنشطة رتيبة وروتينية . وحيث يطبق التخصص في مثل هذه المنظمات والمجتمعات ، فإن السأم والملل من الأعمال هو الذي يتحقق . ونتيجة لذلك فإن الضياع والهدر في الموارد البشرية والمادية سيكون الثمن لهذا المبدأ . ناهيك عن محاولة بعض الموظفين التخلص من دائرة تخصصهم لتوسيع دورهم وزيادة مسؤولياتهم وإضفاء الأهمية لما يقومون به من أعمال متنوعة .

٣-٢ مبدأ تقسيم العمل :-

إن تطبيق التخصص يفضي بالضرورة إلى تطبيق مبدأ تقسيم العمل فكلاهما ملازم للآخر ومؤدي إليه . ولذلك يصبح من غير الممكن أن نتصور منظمة حكومية تخدم منطقة جغرافية أو شريحة مجتمعية واسعة يمكنها أن تعمل أو تحقق أهدافها دون أن تقسم أعمالها على دوائر أو مديريات أو أقسام أو شعب تبعاً لحجمها أو نوع نشاطها وللظروف المحيطة بها . وقد استجاب الفكر التنظيمي الحكومي لهذه الحاجة فطرح عدة أسس ومبادئ لتقسيم[٥] الأعمال ضمن المنظمات الحكومية وعلى النحو التالي : -

تقسيم الأعمال وفقا لعدد الأفراد :-

وقد طبقت هذه الطريقة لأول مرة في الجيوش التي تنظم عدد الأفراد المنتسبين ؛ فهناك الفصيل والسرية والكتيبة واللواء والفرقة والفيلق . ولكل من هذه الوحدات حد أدنى وحد أعلى تتكون منها ، ولها رئيس أو آمر يديرها ثم تتجمع هذه وفقاً لتنظيم ثلاثي أو رباعي ضمن الوحدة الأكبر . وفي التنظيم المدني يتم أحياناً تجميع الأطباء أو المعلمين أو كتبة الطابعة في وحدات لا تزيد ولا تنقص عن عدد معين . ففي الجامعات على سبيل المثال لا يسمح باستحداث قسم علمي في أي كلية ما لم يتوفر له مالا يقل عن ثمانية منتسبين ، وهكذا الحال بالنسبة للفروع أو بالنسبة لأقسام الجراحة أو الطبابة الأخرى . وينطلق هذا التقسيم من كون الأفراد المتخصصين في مجال أو نشاط واحد ينبغي تجميعهم معاً ليسهل

التعاون بينهم والأشراف عليهم ، وتوفير ما يستلزمه عملهم من معدات أو وسائل غير أن الأخذ به يؤدي أحياناً إلى خلق الفوارق في معامله العاملين ، وإثارة النزاعات والمنافسة بينهم كما يمكن أن يؤدي إلى خلق مراكز قوى ونفوذ مهنية ومصلحيه من شأنها أن تزيد من الإضرابات أو المطالب الجماعية .

تقسيم الأعمال وفقاً للأهداف :-

وهنا تتم تجزئة الهدف العام للوزارة أو المديرية العامة إلى أهداف نوعية أو أهداف فرعية ثم تناط مسؤولية تحقيق كل هدف إلى وحدة إدارية يتم بناؤها في ضوء متطلبات ذلك الهدف . ففي وزارة الصحة على سبيل المثال يتم خلق وحدات للوقاية الصحية وأخرى للرعاية وغيرها للتطبيب والعلاج . وفي وزارة التخطيط يتم بناء وحدات للتخطيط بعيد المدى وأخرى للمتوسطة المدى وثالثة للقريبة المدى ، وهكذا يمكن النزول ضمن الوحدات الإدارية إلى شعب مسؤولة عن الأهداف الأصغر فالأصغر . والصعوبة هنا تنشأ عند فصل وعزل الأهداف عن بعضها . كما أن تغيير الأهداف أو تحققها يستلزم بالضرورة إعادة تنظيم الوحدات على ضوء الأهداف المستجدة .

ومن مزايا التنظيم الهدفي سهولة فهمه من قبل المواطنين إذ يعرّفهم بما تقوم به الحكومة من مهام وبالأهداف العامة التي تسعى لها . كما يحصر مسؤولية الدوائر بدائرة الهدف المسؤولة عنه دون ازدواج أو تكرار مع غيرها إضافة إلى تحقيق العدالة والمساواة في التعامل مع المواطنين .

ولا يخلو هذا التقسيم للأعمال من بعض العيوب التي تظهر هنا أو هناك ومن أهم هذه العيوب نذكر : -

١- صعوبة الاتفاق على أهداف عامة محددة ومستقلة عن بعضها البعض .

٢- إن تحقيق الهدف قد يستلزم توسيع الدوائر والأقسام الخدمية والمساعدة مما يضعف الاهتمام بالهدف المباشر .

٣- يقلل الاهتمام بالأساليب والوسائل وبوجه الاهتمام إلى الوصول للأهداف مهما كانت التكاليف .

يتم التوصل إليها عن طريق الاستدلال Inductive عند دراسة التجارب الإنسانية والبشرية في المنظمات التي تتولى وضع ترتيبات العلاقات لأفرادها العاملين فيها على اختلاف مستوياتهم. ويراها آخرون بأنها مسائل وقضايا فنية Technical question تحكم نشاط الأفراد والمنظمات بغض النظر عن اختلافاتهم ونشاطهم لكونها تتسم بالعمومية والشمولية.

وفي عام ١٩٣٦ عرف ليونارد هوايت المبادئ بأنها فرضيات تم اختبارها وإثباتها وصدقت مضامينها فتحولت من طابعها الفرضي إلى طابع الإلزام والثبات[٢]. غير أن أحد طلبته وهو سايمون تصدى له بعد عشر سنوات ليقول: إن ما كان يسميه ليونارد هوايت بالمبادئ هي أقرب للأمثال منها للحقائق[٣]. وقد احتدم الجدل ولا يزال حول قضية المبادئ، وهل هي موجودة فعلاً أو هل هناك حاجة لوجودها؟ وكيفية بنائها واختبارها.. إلخ.

غير أن هذا الجدل لم يمنع آخرين من المضي في الدعوة لها والحث على الالتزام بها باعتبارها مقولات مستقره أو حقائق مؤقتة في ظل المعرفة المتاحة تنظم العلاقات بين متغيرين أو تصف الوضع الأمثل والأفضل لما ينبغي تحقيقه، أو أنها معايير موجهة للسلوك الإداري لتحقيق الرشد والعقلانية وتجنب السلبيات والأخطاء.

٣- أهم المبادئ التنظيمية:-

تشترك الإدارة العامة مع إدارة الأعمال بالعديد من المبادئ الإدارية والتنظيمية. وهذا ما أكدناه عند المقارنة بين المنظمات الحكومية والخاصة في أكثر من مناسبة. كما تنفرد الإدارة الحكومية ببعض المبادئ التنظيمية كما هو الشأن في إدارة الأعمال. وسنتناول هنا أهم مبادئ التنظيم مع التركيز على تطبيقاتها في المنظمات العامة لأغراض التوضيح.

٣-١ مبدأ التخصص:-

يعد هذا المبدأ من أقدم المبادئ التنظيمية ومن أكثرها شيوعاً وانتشاراً. فالفكر التنظيمي التقليدي يرى أن التخصص من ضرورات التنظيم الجيد لأن الأفراد محددون ومتباينون في قدراتهم وكفاءاتهم، فليس بإمكان أي فرد أن يقوم بعمليتين في آن واحد

وفي مكانين مختلفين. كما ليس بإمكان أي فرد أن يقوم بأعمال متعددة وبنفس المهارة والدقة والسرعة. وما ينطبق على الأفراد الحقيقيين يصح أيضاً على الأقسام والشعب والأشخاص المعنوية المتمثلة بالمنظمات الحكومية.

والمقصود بالتخصص هنا.. هو أن يقوم شخص أو قسم أو تنظيم ما بعمل أو بمجموعة من الأعمال المتشابهة أو المتقاربة التي يتميز بها أو يجيد أداءها بكفاءة أو إتقان مما يجعله يتفرغ لها دون غيرها من المهام، ويحرص بسبب ذلك على مواكبة التطورات التي ترافقها مما يجعله متخصصاً بها أكثر من غيرها من الأعمال[١].

وإذا كانت فكرة التخصص قد ظهرت منذ أقدم الأزمان وطبقت من قبل الحضارات القديمة على اختلافها فإن التخصص لم يتبلور على شكل مبدأ إلا في عصر الثورة الصناعية والتقدم التكنولوجي الذي أعقبها. ولم يقتصر تطبيقه في المشاريع الصناعية، وإنما طبقته التنظيمات الحكومية على اختلاف طبيعتها وقطاعاتها الخدمية والاقتصادية والإدارية. ونتيجة لشيوع تطبيقاته فقد ظهرت هذه التخصصات وتشعبت فأصبح لكل تخصص مجموعة من التخصصات الأدق والأعمق، بعد أن كان التخصص مبدأ يعتمد في توزيع المهام والأعمال والواجبات على المنظمات وعلى الوحدات الإدارية والتنظيمية والمهنية والإنتاجية فقط. وقد تعددت الآراء بشأن الوظائف والفوائد التي تحققت للمنظمات والأقسام والأفراد الذين طبقوا مبدأ التخصص بشكل أو بآخر، ونذكر هنا بعض مزايا التخصص والانتقادات التي وجهت إليه:

١- إن التخصص يؤدي إلى ارتفاع مستوى الكفاءة.
٢- إن التخصص يؤدي إلى تحسين النوعية والجودة.
٣- يساعد التخصص على تقليل الضياع وعلى الاقتصاد في النفقات.
٤- ينمي التخصص قدرات الأفراد ويرفع معنوياتهم.
٥- يؤدي التخصص إلى الإبداع والتطوير والاكتشاف.

وبعد أن ظل الفكر التقليدي يركز على مزاياه ويدافع عن التخصص كمبدأ علمي وعملي أكدته التجربة وبرهنت عليه التطبيقات، فإن الدراسات الحديثة أصبحت تتحفظ

العلاقة	المعادلة	المرؤوسين											
		١	٢	٣	٤	٥	٦	٧	٨	٩	١٠	١١	١٢
أ. الفردية المباشرة بين الرئيس والمرؤوس	= ن عدد المرؤوسين	١	٢	٣	٤	٥	٦	٧	٨	٩	١٠	١١	١٢
ب. المتداخلة بين المرؤوسين	= ن (ن-١)	-	٢	٦	١٢	٢٠	٣٠	٤٢	٥٦	٧٢	٩٠	١١٠	١٣٢
ج- الجماعة المباشرة	= ن $\left(\frac{2^{ن}}{2}-1\right)$	-	٢	٩	٢٨	٧٥	١٨٦	٤٤١	١٠١٦	٢٢٩٥	٥١١٠	١١٢٥٣	٢٤٥٦٤
د= أ + ب الفردية المتداخلة	= $ن^{2}$	١	٤	٩	١٦	٢٥	٣٦	٤٩	٦٤	٨١	١٠٠	١٢١	١٤٤
هـ= أ + ج الفردية والجماعية	= ن $\left(\frac{2^{ن}}{2}\right)$	١	٤	١٢	٣٢	٨٠	١٩٢	٤٤٨	١٠٢٤	٢٣٠٤	٥١٢٠	١١٢٦٤	٢٤٥١٦
و= أ + ب + ج الفردية والمتداخلة الجماعية المباشرة	= ن $\left(\frac{2^{ن}}{2}+ن-1\right)$	١	٦	١٨	٤٤	١٠٠	٢٢٢	٤٩٠	١٠٨٠	٢٣٧٦	٥٢١٠	١١٣٧٤	٢٤٧٠٨

ثم توالت الجهود التي تناولت نطاق الإشراف بالبحث والدراسة، ومنها جهود أيرويك الذي اقترح أن لا يزيد عدد المرؤوسين عن ستة أشخاص تحت الرئيس الواحد حين يكون عملهم متشابكاً. بينما اقترح آخرون زيادتهم إلى عشرة دون أن يوضحوا السبب لهذا التحديد. لكنهم يتفقون على أن زيادة عدد المرؤوسين يؤدي إلى إرهاق الرؤساء وتحميلهم أكثر من طاقتهم، وبالتالي تقليل مراقبتهم وإشرافهم على المرؤوسين مما يؤدي بالتالي إلى انخفاض إنتاجيتهم ومعدلات أدائهم. وربما تؤدي زيادة العدد أيضاً إلى إضعاف معنوياتهم وضياعهم وسط الحشد الكبير مثلما يؤدي إنقاصهم لحد كبير إلى مضاعفة الرقابة عليهم وتضييق دائرة الحرية والمرونة في تصرفاتهم. وهكذا تصبح الزيادة في العدد مضرة مثلما هي الحال في إنقاصها الشديد.

وقد أصبح نطاق الإشراف أو المدى الإداري أكثر تعقيداً عندما تم ربطه مع موضوع المستويات الإدارية التي يتكون منها الهيكل التنظيمي. فالمدى الواسع كما أوضح سكوت Scott وآخرون غيره، يؤدي إلى جعل المنظمة ذات هيكل بسيط، أي إنه يمتد أفقياً أو كما يسموه Flat Structure بينما يؤدي تضييق المدى الإداري إلى زيادة عدد المستويات

الإدارية ليمتد هيكل المنظمة عمودياً أو ليسمى Tall Structure. والأخير يستلزم بالضرورة زيادة عدد الرؤساء والمشرفين في المستويات المتعددة العليا والوسطى والدنيا. وقد يتعذر وجود المؤهلين منهم إضافة إلى أن ذلك سيزيد من التكاليف ومن الإجراءات الروتينية التي تحول المنظمة إلى الهرمية البيروقراطية. انظر الشكل الإداري الصفحة التالية الموضح لذلك.

ويأتي الفكر الإداري والتنظيمي المعاصر ليزيد من التعقيد لهذا المبدأ الذي وضحت عيوبه حين حدد المدى ببضعة أفراد دون أي اعتبار للمتغيرات الوظيفية البيئية المتعددة. وأصبح المدى المناسب حصيلة لقدرات المديرين المرؤوسين وقابلياتهم الشخصية والمهنية، إضافة إلى الأعمال وطبيعتها وأساليب الأداء والاتصال والرقعة الجغرافية التي يوجد فيها المرؤوسون، ولنظام الأجر المدفوع، ونظم التحفيز المتبعة، ومدى شيوع الجماعات الصغيرة والقيادات غير الرسمية في المنظمة وغيرها من عوامل ومتغيرات ينبغي أخذها بعين الاعتبار.

غير أن الانتقادات العديدة التي وجهت لمبدأ نطاق الإشراف في الأدبيات المعاصرة لا تلغيه أو تقلل من أهميته. وكل ما تسعى له هو عدم التعميم أو التنميط المستمد من دراسة واحدة، أو من تجربة ميدانية ناجحة في ميدان بعينه. فالمنظمات العصرية تختلف في ظروفها الإيكولوجية وفي مواردها ومواقفها وما يتوفر لها في البيئة الداخلية والخارجية من قوى وقيادات تجعل من المتعذر الالتزام بهيكل تنظيمي موحد يضم عدداً ثابتاً من المستويات لكي يظل نطاق الإشراف في إطار ما حدده الكتاب التقليديون.

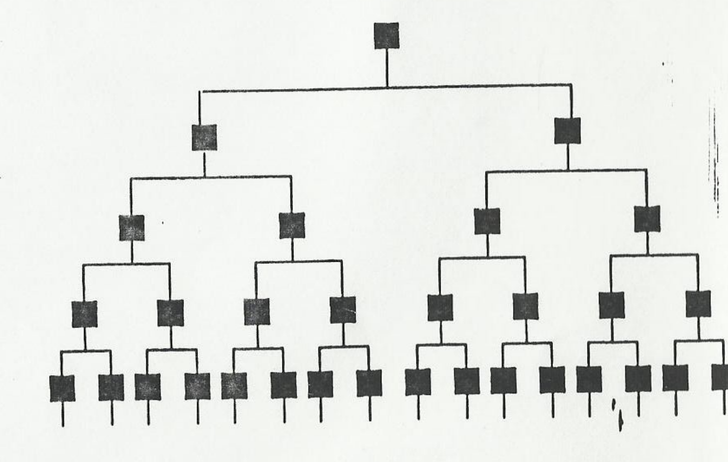
١ مدير

٦٤ عامل — المدير الإداري = ٦٤

نموذج (أ)

٦٤ عامل — المدى الإداري = ٤

نموذج (ب)



نموذج (ج)

ويتضح من الشكل السابق كيف أن عدد المديرين قد زاد من مدير واحد في النموذج أ ليصبح ٢١ مديراً في النموذج ب ثم يتضاعف إلى ٦٣ مديراً في النموذج ج والمقصود بالمديرين هنا المشرفين ورؤساء الوحدات(٩).

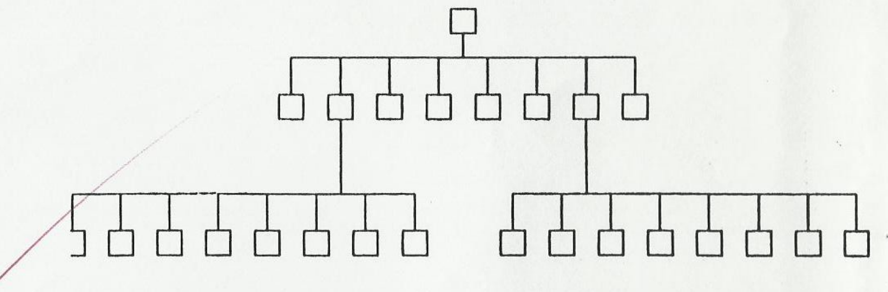
٦-٣ مبدأ تلازم الصلاحية والمسؤولية :-

تُعدّ الصلاحيات في التنظيم الحكومي بمثابة الدماء التي تغذي الهيكل الإداري وتمده بمستلزمات الصحة والحيوية . فلا يمكن أن نتصور منظمة حكومية بدون صلاحيات تمكنها من التصرف والتعامل مع البشر والأشياء والمواد .

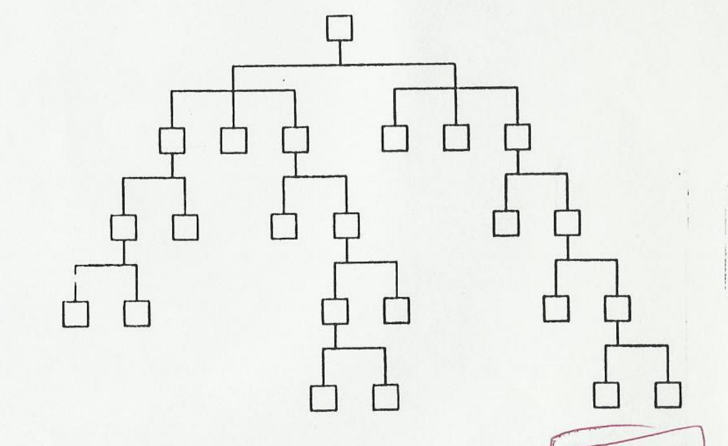
ولا تزال الدراسات والبحوث الميدانية تتباين في نتائجها حول فاعلية أي من النمطين وتأثيرهما على معنويات العاملين ومستويات الرضا والأداء لهم . فبعد أن أكدت الدراسات التي نشرت خلال النصف الأول من هذا القرن فاعلية النطاق الضيق والمستويات المتعددة ، فإن الدراسات الحالية تؤكد فاعلية النطاق الواسع والمستويات المحدودة ولكن لاعتبارات متغايرة . ففي الحالة الأولى كانت العلاقات الإنسانية والعناية الشخصية بالعاملين من لدن رؤسائهم هي السبب في التفضيل . أما في الحالة الثانية ، فإن تخويل الصلاحيات وتوزيع المسؤوليات من الرؤساء للمرؤوسين الذين يتعذر إدارتهم مركزياً كان السبب المبرر للتفضيل .

وفي ضوء هذه النتائج المتناقضة يطرح الفكر المعاصر النظرية الموقفية القائلة بأن صلاحية أي من الأسلوبين تتوقف على الظرف والموقف أكثر من اعتمادها على طبيعة أي منهما بحد ذاته . وإن النمط التنظيمي يعد واحداً من المتغيرات العديدة التي تؤثر على الرضا ومستوى الأداء ، وليس المتغير الوحيد المؤثر فيها(٩) . والشكل أدناه يميز بين المنظمات التي تأخذ بنظرية كريكيوناس وتطبق مبدأ نطاق الإشراف بأسلوبين مختلفين ؛ أحدهما يعتمد الهيكل البسيط Flat والآخر يعتمد الهيكل الطولي Tall على الرغم من تماثل نشاطهما وتساوي عدد العاملين فيهما والبالغ ٢٥ موظفاً(١٠).

أ) نموذج الهيكل المنبسط الذي يتسع فيه نطاق الإشراف وتقل فيه المستويات الإدارية .



ب) نموذج الهيكل الطولي Tall الذي يضيق فيه نطاق الإشراف وتتعدد المستويات الإدارية لتصبح ستة بدلاً من ثلاثة.



وتعرّف الصلاحية. بأنها الحق الذي تخوله القوانين والنظم للمديرين والرؤساء لاتخاذ القرارات وإصدار الأوامر لمرؤوسيهم، أو تمكنهم من الامتناع عن إصدارها. وبمعنى آخر تعرف الصلاحية بأنها حق التصرف سواء في الأمر أو النهي عند إدارة الأفراد والأشياء. وقد تنقل الصلاحية أو تفوض من الرئيس إلى مساعده أو مَن ينوب عنه.

أما المسؤولية فهي تعهد والتزام للقيام بعمل أو للنهوض بمهمة أو لإنجاز واجب.

والمسؤوليات التي تقع على عاتق الموظفين تختلف باختلاف مستوياتهم ووظائفهم. فمدير المدرسة مسؤول عن ضبط النظام، وانتظام المعلمين، وقيامهم بواجباتهم التدريسية. والمعلم مسؤول عن إدارة صفّه، وعن انتظام طلبته وإلقاء الدروس عليهم، وأداء الامتحانات، وتسليم الدرجات. وهكذا تتنوع وتتدرج المسؤوليات من الأعلى إلى الأسفل. وكلما نزلنا في السلم الهرمي أصبحت المسؤوليات أكثر محدودية وضاق نطاقها.

ولذلك يأتي هذا المبدأ ليدعو إلى تحقيق التلازم والتوازن بين المسؤوليات والصلاحيات. فلا يمكن أن يُحمل موظف مسؤولية ما دون أن يُعطى قدراً من الصلاحية تتلاءم وحجم ودرجة وأهمية الواجب الملقى عليه. ووفقاً لذلك يقال: لا مسؤولية بدون صلاحية. كما ينبغي أن تتساوى المسؤوليات مع الصلاحيات. فمدير المدرسة يحتاج إلى صلاحيات إدارية تمكنه من توجيه بعض العقوبات للطلبة المتغيبين والمقصرين، وإلى صلاحيات مالية لصرف بعض المبالغ اللازمة للعملية التدريسية. لكن مدير التربية في المحافظة يحتاج إلى صلاحيات إدارية ومالية أكبر وأوسع من تلك التي يحتاجها أي مدير مدرسة، نظراً لأنه مسؤول عن جميع المدارس ضمن محافظته، ولأنه يرتبط بوكيل الوزارة أو بالوزير الذي يملك بحكم موقعه القيادي كل الصلاحيات القانونية والمالية اللازمة لتسيير قطاع التربية والتعليم.

والصعوبة التي تواجه هذا المبدأ في التطبيق العملي تتمثل في غياب المعايير الكمية والتي يمكن استخدامها في تحقيق التوازن والتطابق بين الواجبات والمسؤوليات من جهة، وبين الصلاحيات والحقوق من جهة أخرى. ولذلك كثيراً ما تثار الشكوى من المسؤولين في الأجهزة الإدارية الحكومية حول محدودية الصلاحيات المعطاة لهم، وعدم تلاؤمها مع حجم المسؤوليات الملقاة عليهم. وهي مشكلة معقدة نجمت عن عجز الفكر التقليدي في إيجاد الصيغ العملية لتحقيق التوازن أو التطابق بين متغيري المسؤولية والصلاحية.

فالإخلال وعدم التوازن من شأنه أن يخلق بعض المشاكل. فإذا زادت الصلاحيات على المسؤوليات قد يدفع ذلك إلى إساءة استخدام الصلاحية **Misuse of Authority**. أما

إذا زادت المسؤوليات على الصلاحيات فإن الإحباط والمعاناة غالباً ما تنجم عن عدم إيفاء الفرد بالتزاماته.

ومع ذلك فإن حالات وظروفاً قد يتعذر فيها تحقيق التوازن والتعادل بينهما. ففي حالات الأزمات والكوارث والطوارئ يضطر المديرون والتنفيذيون إلى توسيع صلاحياتهم، وأحياناً يضطرون إلى النهوض بمسؤوليات لا تقع على عاتقهم. وقد يجد بعضهم أنفسهم في موقف يتحملون فيه المسؤولية دون أن تكون لهم صلاحيات. وأن هناك حالات أخرى يود المديرون لو أن مرؤوسيهم قد تجاوزوا صلاحياتهم للنهوض بمسؤوليات طارئة واجهتهم مثلما يرغب بعض المرؤوسين في التنازل عن بعض صلاحياتهم لأسباب متعددة.

وقد يتعذر تحقيق التطابق والتعادل بين الصلاحيات والمسؤوليات في التطبيق العملي لأسباب فنية أو مادية، أو لتعقد طبيعة المهام وعدم إمكانية تحديد حجم أو نطاق الصلاحيات اللازمة لتنفيذها كما هو الحال في الأعمال المتجددة أو الأنشطة المستحدثة أو في المنظمات الحديثة النشأة.

٣-٧ مبدأ الفصل بين السياسة والإدارة :-

يستمد أنصار هذا المبدأ حجتهم من فكرة الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة التي طرحها الفيلسوف الفرنسي مونتسيكو في كتابه روح القوانين. وإن كانت جذورها الأولى تعود إلى أفلاطون وأرسطو. كما أعاد لوك صياغتها في ضوء التجربة البريطانية. وتتلخص الفكرة في أن تقسيم السلطات في الدولة إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، وفصل كل سلطة عن الأخرى باعتباره السبيل الوحيد إلى تحقيق الديمقراطية وتحاشي الدكتاتورية. لأن دمج السلطات في هيئة واحدة (تشرع وتنفذ وتقاضي) يعد خطراً على الحريات الفردية، ويؤدي بالضرورة إلى التسلط والتفرد من جانب هذه السلطة سواء أكانت فرداً أو هيئة. كما أن هذا التقسيم يحقق التخصص ويجعل الهيئات الثلاث اكثر قدرة وكفاءة في أداء عملها مما لو جمعت في هيئة واحدة تمارس كل التخصصات.

ومع تعاظم دور السلطة التنفيذية في القرن العشرين وظهور الإدارة العامة كجهاز تنفيذي يقوده ويسيره عدد كبير من البيروقراط والتكنوقراط، ظهرت الإدارة وكأنها سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث. ولكونها تتميز بطابعها الفني والتقني والإجرائي، دعا بعض المفكرين وعلى رأسهم ودرو ولسن رائد الإدارة العامة في أمريكا ورئيس جمهوريتها إبان الحرب العالمية الأولى إلى ضرورة الفصل بين الإدارة والسياسة. وكانت دوافعه من وراء فكرة الفصل حماية الإداريين وإبعادهم عن تدخل السياسيين، وعن تأثيراتهم وضغوطهم على القرارات الإدارية تحقيقاً لمصالح حزبية أو فردية.

وقد توسعت فكرة فصل السياسة عن الإدارة لتنتقل من الصعيد القومي ومن إطار السلطات الثلاث إلى مستوى المنظمات الحكومية ووزارات الدولة وهيئاتها العامة. فالوزير أو رئيس المؤسسة له سلطات سياسية تمكنه من التخطيط ورسم السياسة العامة أما المديرون التنفيذيون الذين معه فينبغي أن يقتصر عملهم على تنفيذها وترجمتها بعيداً عن أي اعتبار سياسي. ولذلك تختلف مؤهلات السياسيين وطريقة تعيينهم عن مؤهلات الإداريين وإجراءات اختيارهم. فبينما يكون الانتخاب أو التعيين وفقاً للانتماء والولاء هو السبيل لاختيار السياسيين فإن الانتقاء وفقاً للكفاءة والخبرة والأداء يجب أن يكون السبيل لتعيين المديرين والقادة الإداريين.

وعلى الرغم من المبررات المقبولة التي كانت وراء مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة خلال فترة ما بين الحربين العالميتين، ومن الإيجابيات المتحققة من تطبيقه في العديد من الدول والمنظمات الحكومية، فإن عيوبه سرعان ما تجلت للعيان في ظل ظروف الخمسينيات وما بعدها من القرن العشرين. فالسياسة والإدارة لا يمكن أن تنفصل فصلاً كاملاً لا في مجال النظرية ولا التطبيق[11] وبدلاً من ذلك هناك حاجة ماسة للترابط والتكامل بين العمليتين، وبدون التفاهم والتعاون المتبادل والانسجام والتوافق بين السياسيين والإداريين لا يمكن للدولة العصرية أن تنهض بمهامها بكفاءة وفاعلية. بل إن السياسيين والإداريين ليسوا فئتين أو طبقتين مختلفتين أو متصارعتين كما كان التقليديون يدّعون. وإنما هم شريحة من شرائح المجتمع التي تشترك في مناقشة الأهداف العامة وفي الآراء والاتجاهات التي تقود إلى

تحقيقها. ولا يمكن أن نمنع الإداريين من المشاركة في رسم السياسة العامة، وهم الذين يسيرون الأجهزة المنفذة لها، ويعرفون جيداً الاحتياجات والمطالب، ولديهم المعلومات الدقيقة عن طبيعة الإمكانيات والموارد المتاحة للتنفيذ. ولهذه الاعتبارات جميعاً فقد أصبح مبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة موضع تساؤل وانتقاد من جانب السلوكيين. ومع ذلك تظل لفكرة الفصل هذه ما يبررها في ظل بعض الظروف والبيئات الإدارية.

٨-٣ مبدأ تقدم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة :-

تعني المصلحة العامة هنا كل ما من شأنه أن يحقق النفع، أو يعود بالفائدة، أو يلبي حاجات المواطنين، أو يرفع من مستويات عيشهم، أو تنمية قابلياتهم، أو يحسن من أوضاعهم المادية أو المعنوية أو المجتمعية.

أما المصلحة الخاصة فقد تكون متمثلة في مصلحة فرد واحد أو قلة من الأفراد أو فئة أو شريحة من المنتفعين الذين لا يكونون إلا نسبة محددة جداً من العينة المجتمعية التي أنشئت المنظمة من أجلهم.

وليس الغرض من هذا المبدأ عدم الاستماع لمطالب الأفراد، أو تلبية احتياجاتهم، أو حل مشاكلهم بحجة أنها تقع ضمن المصلحة الخاصة. وإنما المراد منه أن تغلب المصلحة العامة وتعطى الأولوية عندما توضع أمام المصلحة الخاصة التي تتعارض معها، أو يتعذر تحقيقهما معاً في آن واحد، إما لعدم توفر الإمكانيات التي تكفي لتقديها معاً، أو لمحدودية الزمن المتاح لأدائها.

فمن المألوف أن يسعى بعض العاملين بدافع الطمع أو الأنانية وحب الذات أو الرغبة في استغلال نفوذهم لتحقيق مكاسب سريعة لأنفسهم، أو لذويهم، أو لبعض ذوي المكانة الاجتماعية على حساب المصلحة العامة خلافاً لما تدعو له جميع القيم والمبادئ والقوانين الموضوعية والإنسانية المبنية على مبادئ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص. عندها تبرز أهمية هذا المبدأ الذي يدعو إلى نبذ تقديم مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد ووضع مطالب الجمهور فوق مطالب الشلل والفئات النفعية.

وهذا يستلزم قدراً من الحياد والالتزام من جانب المنظمات الحكومية وهي تتعامل مع الزبائن المحيطين بها لتخفف من أثر الضغوط والإغراءات التي تمارس ضدها من الفئات الضاغطة، أو مراكز القوى والنفوذ، وأن تعمل على سد المنافذ اللامشروعة وغير الرسمية التي يتسلل منها المنحرفون الذين يجيدون فن التأثير ولعب الأدوار من وراء الحجب.

كما ننبه إلى صعوبة الفصل بين ما يقع في نطاق المصلحة الخاصة، وذلك الذي يقع في نطاق المصلحة العامة في أحيان كثيرة. فمعايير الكم والنوع والدرجة والشمول والعمق قد يتعذر تطبيقها في القضايا الخدمية والإنسانية والمجتمعية[١٢]. علماً بأن المصلحة العامة ذاتها قد لا تعدو عن كونها مجموعة المصالح الخاصة لمجموعة الفئات والشرائح والأفراد المكونين لها. وقد أثارت مشكلة الفصل بين ما هو عام وما هو خاص نقاشاً فلسفياً وقانونياً يتعذر طرحه هنا. ولذلك يجدر بمتخذي القرارات مراعاة الأبعاد المتعددة التي تحيط بقراراتهم ليكونوا في مأمن من التهم، أو الادعاءات التي قد توجه لهم حول استغلال نفوذهم لمصالحهم الخاصة.

٤- أوجه القصور بالمبادئ التنظيمية والتقليدية:-

بعد أن تعرضنا لبعض المبادئ التنظيمية وحددنا ماهيتها، وأوجه القوة والضعف في كل منها لابد من كلمة موجزة نوضح فيها أهم الانتقادات التي توجه لهذه المبادئ بشكل عام، وللفرضيات المنهجية التي تعتمد عليها أو تنطلق منها:

١- إن جميع المبادئ التنظيمية السابقة انطلقت من فرضيات وتعميمات كانت تشيع وتنتشر حول طبيعة البشر وخصائصهم في ضوء بعض التجارب والممارسات العملية التي ظهرت في الميادين العسكرية والصناعية والإدارية. وهي فرضيات معيارية لا يمكن إثباتها عملياً، أو البرهنة على صحتها في جميع الظروف والأحوال. فالأفراد ليسوا متشابهين أو متطابقين في أفكارهم وطباعهم ومشاعرهم. وبالتالي فإن ما ينطبق على بعضهم من المبادئ قد لا يتحقق على بعضها الآخر. فالتخصص وتقسيم العمل الذي يؤدي إلى زيادة كفاءة بعض الأفراد قد يخلق الملل والسأم عند غيرهم ممن يميلون إلى التغيير، وإلى التنويع وتوسيع خبراتهم ومهاراتهم.

٢- إن هذه المبادئ التنظيمية اتسمت بالبساطة والعمومية ولم تكن دقيقة في مضامينها أو واضحة في تفاصيلها. فحين نأخذ مبدأ نطاق الإشراف القائل كلما زاد عدد المرؤوسين ضعفت كفاءة الرئيس في الإشراف عليهم نلحظ التعميم المطلق في المفهوم، ونلمس البساطة في تحديد العلاقة بين المتغيرين وهما الرئيس والمرؤوسين. ولا نجد في المبدأ أية إشارة إلى الظروف أو الأجواء والميادين التي يطبق فيها هذا المبدأ، أو تلك التي لا يطبق فيها، كما تتجاهل دور الوسائل التقنية والإلكترونية التي وفرتها ثورة التكنولوجيا المعاصرة.

٣- يلاحظ على بعض المبادئ التنظيمية تناقضها أو تعارضها مع بعضها أو تعذر الأخذ بها جميعاً في وقت واحد.

٤- تتجاهل هذه المبادئ العوامل غير الرسمية والمتغيرات الكامنة والظروف الطارئة والحالات الاستثنائية، وتفترض الستاتيكية في الأشياء والاستمرارية في الأوضاع والرشد والعقلانية عند جميع البشر.

والمبادئ التي يسعى المعاصرون إلى بلورتها ويدعون إلى صياغتها وبنائها بأسلوب علمي ومنطقي لابد من اختبارها وإثباتها عملياً. وإن المبادئ التنظيمية المطلوب بلورتها عند هؤلاء لن تعدو كونها مقولات علمية توضح احتمالات التصرف وتوقعات السلوك في ظل المحددات البيئية القائمة وليست مجردة عنها.

غير أن المتأمل في تطبيقات المنظمات الحكومية في أغلب الأقطار، وحتى المتقدمة منها يجد أن المبادئ التنظيمية التقليدية لا تزال شائعة ومطبقة، وأنها ستظل كذلك حتى نهاية القرن العشرين على أقل تقدير. وعلى صعيد الأقطار العربية والإسلامية بدأ لفيف من المتخصصين في الإدارة العامة يتجهون نحو بلورة منظور إسلامي للمبادئ التنظيمية والإدارية يستمد من القرآن والسُنة، ومن تطبيقات الدول العربية الإسلامية التي دامت قرابة ١٤ قرناً من الزمن. والمتأمل في بعض هذه الأدبيات سيجد أن بعضاً من المبادئ التنظيمية والوضعية لا تنسجم مع منطلقات الفكر التراثي الذي يرفض مبدأ السلطة المطلقة أو حصرها في يد فرد واحد، ويقرن الطاعة للأوامر بالشرعية والتوافق مع الشريعة[١٣].

٥- مبادئ التنظيم بين التقليد والمعاصرة-

المبدأ في الفكر التنظيمي التقليدي هو حقيقة علمية أو قاعدة مستقرة تلزم بحكم صحتها وثباتها الأطراف المتعاملة في المنظمات باتباعها بغض النظر عن الظروف والأجواء المحيطة. وإن الخروج عنها يعد مخالفة أو مدعاة للتسيب والفوضى. أما الفكر التنظيمي المعاصر فيتعامل مع المبادئ التنظيمية على أنها مقولات معيارية تستمد من التطبيقات، أو تصاغ بالبحث والتجريب لتوجه السلوك التنظيمي في ظل ظروف ومواقف محددة المعالم. وإن ما يصلح للتطبيق منها في منظمة أو في قسم قد لا يصلح للمنظمات أو الأقسام الأخرى.

ولأن النظريات التنظيمية لا تزال في مرحلة التكوين والإنضاج، ولم تصل بعد للمستوى الذي يجعل منها نظريات عامة أو شاملة فإن المبادئ التنظيمية التي تطرحها هي الأخرى غير قابلة للتعميم، كما أن اختبارها وتجريبها سيظل خاضعاً للاجتهاد وموضع نقاش وجدل.

ولكي لا تظل الممارسات والعلاقات التنظيمية عرضة للخطأ وللصواب، ولتمكين الرؤساء والمرؤوسين من إمكانية الاسترشاد ببعض المضامين والمفاهيم العلمية، وللتنبؤ بسلوك بعضهم البعض فإن الحاجة والمنطق يؤكدان أهمية التعمق بالمبادئ التنظيمية والإسهام في صياغتها ونقدها واختبارها. لأنها ستسهم بدورها في إغناء محاولات التنظير والتحليل والتعليل، ناهيك عن قيمتها العملية والتطبيقية لمنظماتنا الحكومية. وإذا كانت الطرق المعبدة هي أفضل من الطرق الترابية لمن يريد الانتقال من مكان لآخر إلا أن وجود الأخيرة يعد مفضلاً في حالة غياب الأولى. فالمبادئ التي ظهرت بعض عيوبها يظل الالتزام بها أجدى من التنصل عنها وفقاً لمقولة: وجود شيء من المبادئ أفضل من عدم وجودها.

Bad principles better than non principles.

وكما يقول سايمون في نقده للمبادئ التقليدية: إن نقدنا ينبغي أن لا يقود إلى القول بأن الإدارة العامة لا تزال بعيدة عن العلم، أو أنها لا تزال فناً. فمعلوم أن الفن ذاته لا يمكن أن يُبنى على الأمثال، ولكن الذي ينبغي قوله هو أن المبادئ ينبغي في كل الأحوال أن تكون منطقية، وإن التجارب والممارسات هي التي تختبرها وتوضح مدى منطقيتها من عدمه.